

INT-0938



ILPES

~~CEPAL/ILPES (0938)~~

Instituto Latinoamericano y del Caribe  
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning  
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale  
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

RLA/86/029

**LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA COMO INSTRUMENTO  
DE GOBIERNO MUNICIPAL**

**Jaime Ahumada P.**

**Proyecto PNUD/ILPES:** "Elaboración y Difusión de Nuevas Técnicas en la Planificación y Programación de Políticas Públicas"

**Project UNDP/ILPES:** "Elaboration and Dissemination of New Techniques in Public Policy Planning and Programming"

**Projet PNUD/ILPES:** "Elaboration et Diffusion de Nouvelles Techniques pour la Planification et Programmation des Politiques Publiques"

## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION . . . . .	1
<b>CAPITULO I</b>	
<b>EL DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD MUNICIPAL LATINOAMERICANA</b>	5
1.1 Situación de los municipios desde la perspectiva política . . . . .	7
1.2 Situación de los municipios desde la perspectiva económica . . . . .	13
1.3 Situación de los municipios desde la perspectiva administrativa . . . . .	15
<b>CAPITULO II</b>	
<b>EL NUEVO MUNICIPIO: SUS ARTICULACIONES INTER-GUBERNAMENTALES O INTERNIVELES Y LAS INTERLOCALES</b> . . . . .	19
<b>CAPITULO III</b>	
<b>LA CAPACIDAD DE GOBIERNO Y DE INTERVENCION DE LOS PODERES LOCALES</b> . . . . .	28
<b>CAPITULO IV</b>	
<b>LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA: FACTOR ESTRATEGICO EN LA MUNICIPALIZACION DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO</b> . . . . .	43
4.1 Planificación Descentralizada y Participación . . . . .	44
4.2 Planificación Descentralizada y Actores Sociales . . . . .	49
4.3 La planificación descentralizada como instrumento de gobierno municipal . . . . .	55
4.3.1 Bases metodológicas para establecer un subsistema de planificación local . . . . .	57
4.3.2 ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local? . . . . .	62
4.3.3 La noción de proceso de planificación . . . . .	93
4.3.4 Actores y escenarios en la planificación local y su efecto nacional . . . . .	96
4.3.5 Dimensiones del proceso de planificación local . . . . .	101
<b>CAPITULO V</b>	
<b>PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO: CLAVES EN LA VIABILIDAD DEL PLAN MUNICIPAL</b> . . . . .	105
5.1 Estructura estatal y presupuesto . . . . .	107
5.2 Presupuesto y rentas regionales y locales . . . . .	111
<b>CAPITULO VI</b>	
<b>PROPOSICIONES DE ACCION</b> . . . . .	115
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	119

# LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA COMO INSTRUMENTO DE GOBIERNO MUNICIPAL

## INTRODUCCION

Este documento es un ejercicio analítico sobre la planificación descentralizada como instrumento para enfrentar las acciones de desarrollo local que los gobiernos municipales pueden emprender en escenarios de transición democrática, como los que actualmente atraviesan los países latinoamericanos, y en que las tendencias mundiales parecieran orientarse a incorporar a los poderes y comunidades locales a los grandes circuitos de toma de decisiones, de desarrollo y gestión de políticas y estrategias.

Los avances tecnológicos y científicos, las grandes mutaciones productivas, sociales y políticas que han impactado a los estados-naciones, hacen que los gobiernos se formulen una nueva división del trabajo al interior de sus aparatos estatales, de su economía y sociedad.

En la actualidad, más y más los gobiernos centrales tienden hacia lo supranacional, a su inserción en el gobierno y la economía mundiales. La agenda de los gabinetes ha sido copada por los itinerarios y programaciones de las principales agencias de asistencia y financiamiento, de las empresas transnacionales y de los países líderes de la comunidad internacional. Los asuntos internos se transforman en temas que, si bien necesitan de un tratamiento ligado a las decisiones que toma la Presidencia y el

gabinete en función de las variables externas, requieren de una gestión que disminuya la distancia entre la ciudadanía y la toma de decisiones y que posibilite la participación popular en las tareas del desarrollo nacional. En esta perspectiva, lo subnacional y el gobierno de lo subnacional, adquieren una renovada importancia y se hace necesario tomar medidas políticas, administrativas, territoriales e institucionales que faciliten redefinir roles, competencias, articulaciones y funciones de tal manera de asegurar una gestión descentralizada y democrática de las políticas y estrategias públicas.

La centralización que en el pasado permitiera importantes avances, ya sea por el tamaño de los escenarios y las mismas condicionantes tecno-burocráticos, disminuye en eficacia en un mundo multipolar, en transición y atravesado por la transnacionalización y la tecnotrónica. Ya no es necesario un buen centro para que funcione el pluralismo y la democracia sino que más bien lo que surge es la descentralización de los centros para asegurar una gestión participativa y ligada a los reales problemas en las comunidades democratizadas.

La concentración del poder y el encuadramiento societal son afectados por los nuevos tiempos, abriéndose paso una agenda donde la descentralización, la democracia, la regionalización, los poderes locales y la participación social se convierten en

elementos básicos para las transformaciones y cambios requeridos en función de las particulares condiciones de cada país o región.

La intención de presentar la planificación descentralizada ligada a las comunidades locales y a sus instituciones políticas y sociales, va más allá de señalar las siempre clásicas "lecciones de la experiencia".

La meta es definir el qué hacer desde el horizonte local, donde las posibilidades de interacción y de concertación social aparecen como posibles, acentuándose la descentralización de las acciones políticas y la consiguiente participación de las comunidades subnacionales en la gestión de la sociedad. La teoría pareciera afianzarse constantemente y la profusa literatura latinoamericana de los últimos años es una clara muestra del acerto. Sin embargo, las cuestiones cardinales del proceso y la gestión del desarrollo y la planificación todavía permanecen indefinidas y la práctica no tiene las codificaciones adecuadas, negándose la teoría, en muchos casos, a las rectificaciones que impone la realidad.

De hecho y de derecho se advierte una suerte de divorcio entre la teoría y la práctica, ya que la primera pasa de la crisis a la utopía y, la segunda, de los diversos ensayos y pruebas a las opciones pragmáticas, tecnocráticas y que impone la moda del momento. Aquí se encuentra el nudo del problema. En este sentido,

el documento tendrá como escenario de fondo a la planificación descentralizada como instrumento de gobierno local, en un contexto democrático, donde se ejercita una adecuada división del trabajo y de las competencias entre los diversos niveles de desarrollo y planificación. Donde el proceso de planificación, la información requerida, los recursos humanos y financieros, la estructura institucional y las articulaciones por las cuales el plan del nivel local se conecta con la planificación nacional, son abordados en sus dimensiones más cotidianas, pluralistas y de participación social.

## CAPITULO I

## EL DIAGNOSTICO DE LA REALIDAD MUNICIPAL LATINOAMERICANA

Desde los años 70, en la región se ha desarrollado un proceso de revalorización de los gobiernos locales que se ha traducido en reformas de sus leyes orgánicas, en redefiniciones de sus roles en el desarrollo nacional y en diversas formas de inserción en las políticas de modernización del Estado, ya sea para adecuarlo a las nuevas condiciones sociales y políticas o para garantizar acciones que sustenten mejor al "establecimiento" y a las estructuras de dominación prevalecientes. Como el Dios Jano, este proceso tiene una cara que abre paso a tendencias democratizadoras y pluralistas, y otra que busca la relegitimación de la vocación centralista de las instituciones estatales y clase política.

Suscintamente, más de una decena de países latinoamericanos y del Caribe, con distintos regímenes políticos, han reformado sus leyes municipales, algunas de las cuales, como el Código Municipal de Columbia (1913), habían sido dictadas al comenzar el presente siglo.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Perú (1978); Chile (1976, 1988); Venezuela (1978); Cuba (1980); Nicaragua (1980); Colombia (1985); México (1985); Bolivia (1985); República Dominicana (1985); Brasil (1988) y Paraguay (1989).

En general, las reformas definen al Municipio como la célula política básica de la sociedad, con recursos generados directamente o que se les transfieren, emanado normalmente de elecciones directas, con autonomía en el ejercicio de sus competencias y que se encuentra articulado con la organización del Estado en sus diferentes niveles y organismos. Se tiende a otorgarle un rol más activo en el desarrollo nacional, en los circuitos de planificación, en las propuestas de descentralización y desconcentración del aparato estatal y en la promoción de la participación social. Tanto en las reformas de México, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Perú, Bolivia, Brasil, Paraguay y Chile, aparece el Municipio como una de las instituciones posibles para redemocratizar la sociedad, descentralizar la gestión del Estado, para la prestación de servicios públicos y la programación concertada de acciones de desarrollo, y para la participación de la población en el proceso de toma de decisiones.

Sin embargo, en este punto de tanta importancia estratégica acerca del papel que se les asigna a los municipios en el desarrollo nacional, existe una brecha real entre la teoría y la práctica. Cualquier diagnóstico que se elabore acerca del estado actual de los municipios en la región, mostrará una serie de patologías que indican la precariedad institucional, económica, social, política y financiera que los afecta. Esta contradicción que preside este proceso de revalorización de los municipios como instrumentos de desarrollo, sin embargo está provocando nuevas



síntesis donde el avance no es lineal sino que preñado de pasos hacia adelante y hacia atrás.

Esta constatación conduce a implementar un ejercicio, lo más real posible, de la situación actual de los gobiernos locales en la región a fin de hacer el recorrido que lleve a configurar la situación futura y la situación deseada, esta última, objeto no explicitado en este documento.

Seminarios realizados en los últimos años lograron avances en la concreción de un escrutinio municipal lo más real posible. Así por ejemplo: el de Morelia, México (1984) referido a las relaciones entre el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional; los de Santo Domingo, República Dominicana (julio y noviembre de 1985) cuyas temáticas se centraban en el rol de los gobiernos locales en el desarrollo económico y en la planificación; el de Montevideo, Uruguay (1986) sobre la planificación y la gestión del desarrollo nacional y el rol de los gobiernos locales; y las recientes Reuniones Técnicas para el Financiamiento de la Capacitación Municipal (México, 1990).

### 1.1 Situación de los municipios desde la perspectiva política

a) La elección de los representantes políticos de los municipios es la instancia de mayor participación e interacción entre la comunidad que vota y elige y los

candidatos que obtienen mayorías y son elegidos. El mismo sistema de gobierno municipal prevaleciente en la región con dos órganos que se reparten el uso del poder formal de que dispone el municipio (alcalde y concejo municipal), no favorece un mayor control social y una participación ciudadana más activa.

Los mecanismos de participación ciudadana posteriores a la elección prácticamente no existen en los países (por ejemplo Cabildos, Concejos abiertos, Consejos Gobierno-Pueblo, Plebiscitos, "recall", ect.) y, muchas veces, las organizaciones sociales locales, como por ejemplo las juntas barriales o las federaciones de vecinos, se transforman en antagónicas de la institucionalidad municipal y tienden a dirigir sus demandas a los niveles superiores de gobierno y administración regional o nacional, deslegitimando a la instancia local.

La misma estructura del sistema político local, el comportamiento de los partidos y de las organizaciones sociales ligadas a los aparatos políticos y la selección "nacional" que se hace de los candidatos, induce a los concejales o regidores a preocuparse más de sus relaciones con las direcciones de sus partidos que se asientan en las capitales nacionales que de aquéllas propias de la vida local. Este hecho también conspira en contra de la existencia de un

solvente asociativismo municipal y de consorcios regionales de municipios. Los ejemplos de República Dominicana, Ecuador, Brasil, Costa Rica, Paraguay y Venezuela son más la excepción que la regla general.

b) Otro factor que conspira en contra de la acción municipal lo constituye la facultad que tienen algunos gobiernos centrales para nominar directamente a los alcaldes ya sea en regímenes democráticos y, con mayor lógica, en regímenes autoritarios. En Colombia y Brasil se reaccionó frente a esta limitación del desarrollo democrático, planteándose y llevando a cabo la elección popular de los alcaldes. La última ley municipal chilena (1988) estableció la nominación del Alcalde por los Consejos Comunales de Desarrollo y los Consejos Regionales de Desarrollo en 310 de los 326 municipios chilenos, dejando al arbitrio presidencial solamente a 16 municipios. Las reformas municipales enviadas por el actual gobierno, y que se debaten en el congreso, se encaminan a la plena democratización de la vida local y, por ende, a la elección popular de alcaldes y regidores.

c) La situación de dependencia política (...económica, financiera, e incluso administrativa) de los municipios respecto de los niveles superiores, se ha acentuado con la crisis de las economías de la región por la incidencia que la deuda externa tiene en las políticas económicas y en las

políticas de ajuste que hacen recaer el peso de sus medidas en el lado restrictivo del gasto público, del desarrollo social y las reducciones de las transferencias estatales y presupuestarias. Esta situación repercute con alta intensidad en los gobiernos locales que se ven obligados a afrontar las crisis políticas que la situación descrita produce y las presiones sociales por mayores servicios, provocados a su vez por el crecimiento de las tasas demográficas y de urbanización, con recursos insuficientes y francamente escasos.

Estos problemas políticos y sociales de fuerte impacto local han llevado a los gobiernos nacionales a elaborar y ejecutar políticas de compensación social a través de los fondos regionales y comunales y de los fondos de inversión social, tal cual se han implementado en Chile, Bolivia, Honduras, Ecuador y México, con importante participación de los municipios. En la perspectiva que comentamos, resultan ejemplos relevantes que avalan las potencialidades de las comunidades locales para ejecutar políticas sociales, por ejemplo, las de erradicación de la pobreza, los casos de México con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), donde están involucrados 1.444 de los 2385 municipios de ese país; el ya clásico de Villa El Salvador y el Distrito de Wanchaq de Perú que destacan los impactos socio-políticos y económicos de la participación popular; el Programa

Alimentario Nacional (PAN) de Argentina; el Programa de Desarrollo Productivo, Alimentario y Social (PROPAS) de Venezuela, y la Planificación Social Municipal de Chile.

d) El bajo interés que muestran hasta ahora los partidos políticos por los espacios locales, impregnados como están por el efecto "capitalidad", tiende a concentrar recursos y decisiones en las capitales nacionales. Existen pocos partidos en la región que en su organigrama directivo tengan medianamente dimensionado los departamentos u oficinas de municipalidades o de desarrollo municipal o que en sus programas existan, por lo menos, algunas directrices relativas al municipio, su rol en el desarrollo del país y la forma de insertarse en los niveles de toma de decisiones, planes, presupuestos y políticas públicas. La subvaloración latinoamericana de este espacio jurídico-institucional y territorial contrasta con la valoración que partidos europeos le han otorgado al municipio tanto para enriquecer sus propuestas nacionales como para transformar la correlación de fuerzas políticas y sociales. Por ejemplo, ésto ha sido evidente en los éxitos obtenidos por los partidos socialdemócratas de Alemania, España y de Francia que han propuesto a sus países interesantes innovaciones en la política municipal o que han llegado al gobierno previos triunfos electorales en los municipios y en otros espacios subnacionales. Sin duda que estos ejemplos han tenido impacto

en algunos países de América Latina, especialmente en México, Venezuela, Perú y Chile, activando la participación política y la acción partidaria.

e) Los gobiernos centrales y las cámaras legislativas continúan mostrando bajo interés y real voluntad política para fortalecer y revalorizar al municipio y, por lo mismo, otorgarle el lugar que le corresponde en la vida nacional. Los gobiernos centrales eligen el camino fácil de sustituir la acción municipal por la intervención central, desincentivar la creación de mecanismos adecuados de coordinación y planificación, y subordinar el interés comunitario a intereses político-partidistas. Existe, de hecho o de derecho, más de algún temor a las dinámicas que pudieran desatar medidas de fortalecimiento, democratización y participación de la comunidad local, sobre todo si consideramos que el municipio es la institución nacional que se encuentra más cerca de la población y de sus problemas diarios y donde, en los últimos tiempos, tienden a concentrarse la demanda social y comunitaria.

La hipótesis de trabajo relativa a la viabilidad o inviabilidad de transformar a los gobiernos locales en verdaderos motores de la planificación descentralizada y el desarrollo participativos, de ser demostrada como posible, puede constituirse en una impactante transformación social y

política que altere las correlaciones de fuerzas en los países. Sin lugar a dudas que el clientelismo y la resistencia de las élites burocráticas y políticas a los cambios son obstáculos en la consecución de una dinámica democrática-participativa que surge en la región.

## 1.2 Situación de los municipios desde la perspectiva económica

a) La crisis financiera permanente de los municipios se traduce en una incipiente participación municipal en los ingresos públicos, existiendo países donde dicha participación no alcanza ni al 10% y la más alta no logra llegar al 20% de acuerdo a datos entregados por los participantes al seminario de Morelia, Michoacán, México (1984). De acuerdo a datos para ocho países (1986) sobre ingresos municipales, recursos propios y transferencias, en Costa Rica los recursos propios alcanzan al 20%; en República Dominicana son del 30%; en Perú son del 47%; en Uruguay, del 50%; en México, del 50%; en Honduras, del 60%; en Chile, del 90%; y, en El Salvador, del 96%, ejemplos estos últimos que se explican por los objetivos no explicitados de las reformas y el nuevo rol asignado al municipio en situaciones límite.

b) Existe una desigual y arbitraria distribución de recursos nacionales entre los municipios, evidenciándose escasa racionalidad respecto al tamaño y las necesidades de la

población, la disponibilidad de recursos humanos y de recursos financieros. La distribución de los recursos pareciera estar determinada por la mayor o menor cercanía que tengan los alcaldes y regidores con los poderes nacionales. La creación de los fondos regionales y comunales de desarrollo, como en el caso chileno (Fondo Común Municipal), o de la aprobación de leyes o reformas especiales como en los casos de México (art. 115 constitucional), Colombia (leyes de descentralización) y República Dominicana (ley de transferencia de recursos), tienden a disminuir estos desequilibrios.

c) La incapacidad de los organismos locales de generar recursos propios y establecer criterios técnicamente viables en sus finanzas públicas y presupuestos se entronca con limitantes como la mala situación económico-social de la población, los entrabamientos legales y la calidad de los recursos naturales y de los recursos humanos disponibles para las administraciones subnacionales. Por otra parte, la lentitud burocrática que conspira contra la oportunidad de las transferencias nacionales o regionales hace que éstas pierdan mucho de sus efectos aumentando así la dependencia económica, política y administrativa.



1.3 Situación de los municipios desde la perspectiva administrativa

a) En la mayor parte de los municipios existe insuficiente capacidad técnico-administrativa reflejada en restricciones legales y económicas, falta de cuadros administrativos capacitados, inexistencia de una carrera funcionaria del personal municipal y regímenes de remuneraciones sin incentivos para competir con el gobierno central y el sector privado. El municipio actual pareciera estar inhabilitado para generar y administrar sus recursos propios, diseñar y ejecutar planes y programas de desarrollo económico-social y tener canales suficientes para mantener informada a la población y promover la participación de la comunidad en la solución de los problemas locales.

b) Los presupuestos municipales son copados por los gastos corrientes en claro desmedro de las posibilidades de inversión. La estructura clientelística y burocrática del gobierno municipal latinoamericano transforma a los presupuestos en instrumentos de influencia electoral y política, funcional con las estructuras regionales y locales del sistema político donde la presencia de personalidades, caudillos y grupos de presión e influencias distorsiona la participación y decisiones de la comunidad.

c) A la acción distorsionante de los cacicazgos y clientelismo en la elaboración e implementación de los presupuestos locales, se agrega la intervención indebida de los gobiernos centrales con el comprensible pretexto de garantizar la coordinación y cohesión de las políticas nacionales, regionales y locales. Una excepción pareciera constituir la acción de la Dirección de Entidades Seccionales del CONADE de Ecuador que, a través de la compatibilización del Plan Nacional con los presupuestos seccionales, asesora y corrige desviaciones en su elaboración y formulación.

d) En ciertos países los alcaldes y concejales no perciben remuneraciones aduciendo principios de autonomía y "servicio público", situación que resta eficiencia a la gestión municipal y tiende a convertirla en un sistema elitista, donde el factor ingresos y situación económica pasa a ser el rasero en la selección de los representantes locales.

e) El centralismo, las políticas concentradoras y excluyentes de las elites dominantes no han permitido desarrollarse una cultura local y la consiguiente comprensión de la autonomía y competencias municipales. El Gobierno Central tiende a invadir y restar atribuciones a los espacios locales aduciendo una mejor gestión y disponibilidad de recursos frescos que se niegan a los mismos gobiernos locales. La poderosa influencia del poder ejecutivo hace de los

municipios, organismos más administrativos que políticos, restándoles poder de negociación en el diseño de reformas estructurales y validez para insertarse con autonomía y personalidad en los grandes circuitos de decisión y en los procesos de desarrollo y planificación socioeconómica.

Este panorama dibuja una situación actual disfuncional con la normativa predominante en la temática del Gobierno Municipal que tiende a privilegiar a la descentralización, la autonomía, la participación y la democratización crecientes. Si persisten las tendencias centralizadoras, intervencionistas, instrumentales, autoritarias y de minusvalidación de los municipios, la situación futura de los gobiernos locales latinoamericanos continuará estancada e inhabilitante para participar en los niveles de decisión y en los circuitos estratégicos de la planificación y del desarrollo socioeconómico que la normativa en boga predica, pero que la práctica se resiste a ejecutar. Cerrar la brecha entre la situación futura y la deseada es una parte importante de este trabajo que postula la necesidad de la planificación descentralizada como eficaz instrumento de acción y de gobierno municipal.

La situación deseada debería ser funcional, eso sí, con la forma como se tiende a percibir al Municipio desde una perspectiva democratizadora de las relaciones sociales y políticas: como activador de políticas, estrategias, planes y programas desde la

base territorial, social y política, con gran participación social, comunitaria y popular.

Pero, ¿cómo cubriremos la brecha entre la situación actual negativa, una situación futura que de persistir las tendencias prevalecientes también tendrá signo menos y la situación deseada que pareciera ser la mejor opción, pero que también presenta mayores obstáculos, sobre todo si su síntesis implica una larga marcha desde la centralización existente a la cristalización de las tendencias descentralizadoras en desarrollo?

La estrategia del cambio, su velocidad y dirección, sin dudas que se articulan con la planificación democrática, la participación popular, la concertación para el desarrollo y los sacrificios compartidos, y la plural y firme dirección política del proceso. Esto constituye el desafío al futuro que se abre frente a políticos, planificadores y administradores del escenario local latinoamericano.

**CAPITULO II****EL NUEVO MUNICIPIO: SUS ARTICULACIONES INTERGUBERNAMENTALES  
O INTERNIVELES Y LAS INTERLOCALES**

La tradición centralista latinoamericana se fundamenta no sólo en constantes históricas sino que, también, en el predominio del Estado sobre la sociedad en la conformación de nuestros países. El fortalecimiento del Estado central y su rol como agente principal del desarrollo, fue en el pasado condición de unidad nacional frente a clases y grupos sociales fragmentados y con proyectos excluyentes. Este tipo de Estado generó y permitió instituciones que reprodujeran y coordinaran ese establecimiento nacional y regional. Pero, en la actualidad, al producirse cambios en el clima ideológico y político, han tomado especial fuerza tendencias descentralizadoras que ya dibujan hacia el futuro modelos institucionales mucho más flexibles, eficaces y operativos. De una u otra manera, las reformas municipales han apuntado en esa dirección y los gobiernos locales empiezan a transitar un período donde su rol tiende a cambiar desde organismos gestores de servicios a organismos promotores y activadores de las políticas públicas en el nivel subnacional. Su nuevo papel de agente de cambio social lo ubica como una institución clave para la descentralización y la democratización. De aquí, entonces, la importancia que tienen sus articulaciones y relacionamientos.

Con frecuencia se habla de relaciones intergubernamentales para referirse a las existentes entre los diversos niveles de gobierno que se dan preferentemente en los estados federales. Así, por ejemplo, en el caso de las relaciones intergubernamentales en Brasil, éstas adquirieron una nueva dinámica en la Constitución de 1988, dejando atrás el virtual aislamiento entre las distintas esferas de gobierno y la superposición de intereses prevalecientes, desde 1964. La nueva situación repone aspectos importantes de las reformas de 1934 y 1946, que fortalecían las autonomías de los Estados y Municipios frente a la Federación. Otro tanto ha ocurrido en México con las reformas al art. 115 constitucional y la política aperturista del Prèsidente Salinas de Gortari, orientadas al fortalecimiento del municipio libre en el contexto estadual y a la democratización del sistema político, especialmente en los ámbitos locales. La revalorización de las leyes orgánicas municipales en los 31 Estados y el activo rol del INAP y del Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, son muestras elocuentes de lo que está ocurriendo en México en las materias comentadas.

En los Estados unitarios centralizados las relaciones intergubernamentales tienen otro carácter y se sitúan generalmente en los interniveles que se coordinan en el aparato público del gobierno central, en algún ministerio del ejecutivo o en alguna subsecretaría, departamento u oficina ministerial. En los Estados unitarios descentralizados se crean, en los diversos niveles,

consejos o comités asesores de las autoridades regionales y locales, con atribuciones suficientes en las áreas de planificación, presupuesto, personal, recursos, etc.

El diámico desarrollo de las relaciones políticas (autonomías, competencias y controles), fiscales (recursos, trasposos, recaudaciones, etc.), presupuestarias (ingresos, gastos, inversiones, empréstitos, etc.), institucionales (modernización administrativa, recursos humanos, capacitación, etc.), de planificación (planes, programas, proyectos, proceso), y aquellas referidas a la asistencia técnica, implican acciones locales que incluso pueden ser relativizadas, pero que, sin ellas, la situación estaría sujeta a graves desequilibrios y disfuncionalidades. En este sentido, la existencia de un organismo supra estadual y supra municipal, flexible y operativo, puede constituirse en un importante regulador, coordinador y activador de las relaciones interniveles e incluso intergubernamentales. En el Africa de habla inglesa, donde existe una mayor tradición de gobierno local, ese supra-organismo de programación, coordinación y regulación suele ser un ministerio de gobiernos locales, pero, en los países de América Latina con una tradición centralista arraigada, esa función es cumplida o por las oficinas de planificación, o por los ministerios de gobierno interior, o por las secretarías o subsecretarías de articulación con los estados y municipios.

En general, si tomamos las relaciones intergubernamentales en un corte gobierno central, gobierno regional y gobierno local, germinan una serie de nuevas relaciones y fenómenos que impactan la dinámica propia de los distintos niveles de gobierno que, en un escenario descentralizado, se manifiesta en un aparato central ágil y orientador, en niveles regionales y locales flexibles asignadores y distribuidores de recursos, con gran coordinación institucional y eficacia social.

En el área más típicamente estatal, tal cual es el gobierno central, se dan por lo menos estos tipos de articulaciones: una, que es supra-nacional y que lo liga al sistema internacional, donde los valores de autonomía, legitimidad y eficacia tienen una alta tasación; y otra, que es subnacional y que define las relaciones e interacciones con regiones y municipios, relievándose en ellas los valores de cooperación, asociacionismo, participación, formación de nuevas identidades sociales, activación de otros actores sociales y políticos, descentralización del poder nacional, etc.

Las relaciones en el nivel regional se expresan en: a) hacia arriba con el Gobierno Central donde se articula, coordina y se negocia lo gubernamental con lo supra-regional (Asambleas Regionales, representación en las Asambleas o Parlamentos Regionales, Gobierno Regional, Consorcios Municipales, organizaciones sociales y políticas, grupos, etc.); y, b) hacia



abajo, con lo supra-local, o sea, el espacio de articulación, coordinación y concertación con los consorcios municipales, los gobiernos locales, los actores locales colectivos y la acción de los mecanismos de participación de la comunidad.

En el nivel local, también, se dan las relaciones en ambas direcciones: a) la inserción y coordinación con lo regional se produce en las asambleas, comités, representaciones supralocales o microregionales, etc., y b) las articulaciones con la comunidad se producen en los mecanismos de participación y concertación social y política, en la extensa red social y de economía local existente en los espacios locales comunitarios y barriales.

La complejidad del nivel local hace que sus relaciones y conexiones sean muy especiales, ya que este nivel ni es Estado en sentido estricto, ni es sociedad civil en su forma más acabada. El espacio local se constituye en la intersección de lo estatal-regional con lo municipal-comunitario.

Nadie puede discutir seriamente que el nivel municipal-comunitario no tenga un status especial. Si prima la Descentralización, sería una parte, descentralizada, desconcentrada, con representación, del corpus Estado, pero con poderes, competencias y recursos propios y compartidos. La Descentralización siempre es más Estado que Sociedad Civil, ya que es el centro el que devuelve, entrega u otorga poderes a la

periferia. Si las periferias subnacionales "le arrancan" poderes al centro, el status va más allá de la descentralización. Ahora bien, si prima la Autonomía sería un instituto con ámbito, extensión y competencias más reducidas que el Estado, pero donde priman poderes, capacidades y recursos propios y autogestionados. La Autonomía siempre será más Sociedad Civil que Estado, ya que es la comunidad la que opta por el autogobierno y la autogestión social y económica.

La dialéctica del Gobierno Central tiende a la globalización y a la centralización de lo subnacional, con impactos de control y fiscalización legales, contables y administrativos; invasión de atribuciones y restricción de recursos; disminución de capacidades, y planificación y desarrollo burocráticos. Esta dialéctica de arriba-abajo, se conflictúa o se enfrenta con una dialéctica municipal-comunitaria, ligada a la sociedad civil donde priman el pluralismo y la descentralización que vienen desde la base territorial, social e institucional y se expresan en: una nueva división del trabajo; en la complejización del gobierno local; la ampliación de sus competencias y el surgimiento de lo supra-local, que hace más plural y democrática a las regiones, y de lo comunitario que amplía los roles de autogobierno, autogestión y control social de las instituciones y demás agentes locales.

El Desarrollo socio-económico y la Planificación que surgen de la dialéctica municipal-comunitaria son también especiales y su

concreción real cristaliza en aquellos espacios y territorios situados entre las formas descentralizadas y autogestionarias, con participación intensiva de la base social y una ininterrumpida coordinación y organización de los espacios institucionales, políticos y económicos.

La existencia de un sistema de planificación que abarque el nivel local es importante, entonces, solamente en la medida que se articule con formas institucionales y socio-económicas flexibles, autosustentables y plurales. Esto es así, ya que la planificación local es el tipo de planificación descentralizada por excelencia, donde las decisiones sobre la asignación de recursos sociales y económicos son tomadas, en última instancia, por las instituciones locales, en estrecha asociación con la comunidad y los grupos que administrarán los recursos, y el referente lógico de los lineamientos de política que provienen del nivel central y regional. Se puede sostener que cuando se habla de planificación en el nivel local uno se está refiriendo a la planificación descentralizada o autogestionaria, de gran activismo de los actores sociales y políticos de los escenarios subnacionales.

En este sentido, las consideraciones posibles para plantearse la formulación de un subsistema de planificación de desarrollo local pueden resumirse en las siguientes:

- a) la valorización del municipio como actor y agente del desarrollo socio-económico y de la participación de la comunidad;
- b) la necesidad de representar intereses sociales que se manifiestan en niveles espaciales diferentes;
- c) la urgencia de incorporar a las tareas del desarrollo nacional a todas las fuerzas organizadas de la sociedad, acercando de esta manera los niveles de toma de decisiones a la base social, institucional y territorial;
- d) la más legítima representación de lo subnacional ante la menor convocatoria de los niveles regionales para promover, proyectar y ejecutar acciones concretas en los estadios superiores e inferiores;
- e) la importancia de una difusión, más directa y masiva, de las políticas sectoriales y regionales del gobierno a las comunidades locales; y
- f) la introducción de crecientes grados de descentralización, autogestión y mayor racionalidad en la ejecución a nivel local de las políticas nacionales de desarrollo y en la programación y ejecución de proyectos.

Estas bases de política implican que para que se complete el ciclo del sistema de planificación, debe considerarse como un proceso social y político cuya dirección, velocidad, tiempo y maduración, en todo el recorrido desde los niveles nacionales, están dados por el proyecto político y el plan de gobierno. Son

estos instrumentos políticos los que determinan las grandes metas nacionales, la velocidad del proceso en una constante interacción con las fuerzas opositoras, cuestión que puede revertirse en los tiempos y, lógicamente, en la maduración de las acciones emprendidas.

**CAPITULO III****LA CAPACIDAD DE GOBIERNO Y DE INTERVENCION  
DE LOS PODERES LOCALES**

3.1 Gobernar es una teoría, una práctica y un arte. Pero es, también, mucho más, ya que gobernar requiere cada vez más dominio teórico y práctico sobre los sistemas sociales.

El gobernante preside un proceso que tiene objetivos, metas y estrategias que, de alguna manera, ha sido testeado por la población en elecciones u otro acto legitimador (el proyecto). Sin dudas que este proceso tiene apoyos y rechazos que definen los grados de gobernabilidad del sistema. La capacidad de gobierno es la fuerza que el gobernante posee para vencer los obstáculos y que está referida a los apoyos, teorías, métodos, destrezas, habilidades y experiencias para conducir el proceso social "hacia objetivos declarados, dadas la gobernabilidad del sistema y el contenido propositivo del proyecto de gobierno" (Matus, 1987). La capacidad de gobierno es capacidad de dirección, de gerencia, de administración y control. Gobernar implica dominar la teoría y el arte de articular el proyecto político, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema con la economía local y la participación social.

3.2 El proyecto de gobierno, la capacidad de gobierno y la gobernabilidad del sistema constituyen un todo interdependiente que configura al sistema político local. La institucionalidad local, la toma de decisiones y resultados, el subsistema de partidos y movimientos, la inserción local en los sistemas mayores (nacional, regional), la identidad, las articulaciones, vinculaciones y creación de dinámicas locales se interpenetran en la realidad territorial en un juego de contrarios de las variables que controla y no controla el gobernante y su equipo de gobierno. Mientras más variables decisoras controle, mayor es su libertad y capacidad de maniobrar, aumentando los grados de gobernabilidad del sistema. A contrario sensu, disminuye y tiende a anularse su grado de gobernabilidad.

3.3 La economía local se dimensiona en los bienes, servicios e inversiones que provee tanto la acción de gobierno municipal como del sector privado. Por otra parte, a medida que aumentan las tasas de crecimiento urbano, demográfico y migratorio se ha ido conformando un amplio sector informal que rodea e invade a las ciudades y espacios locales.

La importancia de la economía y productividad local, especialmente urbana, ha adquirido relevancia mundial, ya que si miramos la composición del producto interno bruto de la mayoría de los países vemos que el 50% o más del mismo se produce en las ciudades y pueblos. De aquí que la administración política, el

crecimiento urbano y la productividad de las economías locales-urbanas se transforman en áreas estratégicas para las economías nacionales, de manera especial de los países en desarrollo, tal cual lo planteara en 1985 A. W. Clausen, Presidente del Banco Mundial en la sesión de apertura de una conferencia de asistencia urbana:

"Si observamos la experiencia en materia de desarrollo del último decenio, se hace evidente que los países en desarrollo no podrán recuperarse de la recesión y de la crisis de la deuda y volver a tomar el camino del desarrollo y del crecimiento sin tener, entre otras cosas, una administración política y una inversión más eficientes".

3.4 Entre los siete pecados capitales del Desarrollo Mundial se encuentra el Desarrollo sin participación. Los otros seis son el Desarrollo sin infraestructura, sin mujer, sin medio ambiente, sin los pobres, sin lo alcanzable (sin lo posible) y sin movilización.

Además, la participación es una idea que reina pero que no gobierna y hasta en las constituciones nacionales se habla de participación de la población, de la comunidad, del pueblo, en las tareas del desarrollo socio-económico y del gobierno.

Sin embargo, la participación ha ido ganando batallas aún no habiéndose impuesto y legitimado del todo. Tanto en los sistemas



capitalistas como comunistas, las demandas por participación en la toma de decisiones, en los más decisivos niveles desde la empresa hasta el gobierno, por votar y por ser sujetos de desarrollo, ha puesto en jaque a los gobiernos e incluso desatando verdaderas revoluciones y movilizaciones contestatarias.

Se puede decir hoy que, incluso, la creciente y fuerte tendencia descentralizadora que se expresa en el fortalecimiento y potenciamiento de los poderes locales es otra de las batallas que ha venido ganando la participación.

En América Latina, sin embargo, el tema viene desde los años 60, en un momento histórico de gran activación de la demanda popular y de pleno desarrollo de regímenes políticos movilizadores. Las experiencias del Poder Popular (Cuba), de la Participación de los Trabajadores en las Empresas del Area Social (Chile), del Sistema Nacional de Movilización Social (Perú), son ejemplos que cambian de rumbo o desaparecen en los años 70 y 80.

Si bien en los años 70 y 80, en la práctica, el tema de la participación se desperfila, es dable sostener que las reformas municipales que se suceden en varios países de la región (Venezuela, 1978; Perú, 1980; Chile, 1976, 1988; México, 1985; Colombia, 1986; Brasil, 1988, etc.) levantan entre sus principios cardinales la participación comunal y social.

Sin dudas que la municipalización es la forma de descentralización que mejor puede activar las políticas públicas tanto en extensión, impacto y participación comunitaria.

El Gobierno Local es, antes que nada, una institución territorial, autónoma y, generalmente, de elección popular que existe en toda la región junto a los gobiernos centrales y que incluso se encuentra en la génesis del Estado nacional latinoamericano.

Si bien América Latina es un continente submunicipalizado, situación que acentúa los desequilibrios urbano-rurales y la continua expansión metropolitana (concentración del crecimiento de la población urbana en la mayor ciudad o en las que albergan más de 500.000 habitantes), en la región existen más de 15 mil municipios, 13 mil de los cuales están situados en ciudades de menos de 100.000 habitantes y los dos mil o más restantes en las capitales nacionales, estatales, regionales o provinciales.

Este factor de extensión territorial que cubre escenarios metropolitanos, urbanos, rur-urbanos y rurales puede resultar favorable para los programas sociales masivos siempre y cuando que, junto a la estrategia de desarrollo social territorializado, se lleve adelante otra de modernización y potenciamiento de los gobiernos municipales.

Otra dimensión que tiende a favorecer a la activación de las políticas públicas por los municipios, lo constituye la cercanía ciudadana al organismo público local, lo que marca su definición como célula política básica del que hacer social y sus potencialidades participativas y de desarrollo de la democracia desde la base local.

En general, se sostiene en los diversos ámbitos políticos, académicos, sociales y públicos que la participación de la comunidad es condición para el éxito de las políticas, programas y proyectos y que ésta es parte de la descentralización para el desarrollo nacional y local (ONU: 1963). En este mismo sentido, se agrega que es en los gobiernos locales donde mejor se da la participación y el seguimiento de las políticas. Si ésto es así, resulta lógico sostener que las políticas públicas tienen que asentarse en el ámbito local-municipal tanto para asegurar la participación de los más directamente involucrados como para que éstas lleguen realmente a los grupos focales.

En fin, una tercera dimensión que respalda la hipótesis de que los municipios pueden ser los más eficientes promotores y ejecutivos de las políticas públicas y sociales, se focaliza en que es en el escenario local donde la articulación pública-privada se flexibiliza, expande e impacta. Un ejemplo muy claro lo constituye la promoción del desarrollo social privado en el nivel

local y el rol de las instituciones voluntarias y privadas junto a los municipios en la lucha por erradicar la pobreza.

La cuestión central de la flexibilización en la articulación entre los ámbitos públicos y privados de desarrollo político y económico en estos escenarios, implica elevar los niveles de concertación gobierno-empresarios y comunidad-gobiernos locales (especialmente los grupos focales de las políticas sociales anti-pobreza) a fin de expandir la cobertura e impacto de los acuerdos-marco alcanzados.

Para que la concertación funcione necesita que ésta se realice entre actores más o menos equivalentes, lo cual conlleva elevar la capacidad de gobierno de los municipios frente a la mayor estructuración existente a nivel empresarial y, también, aumentar la capacidad de organización de la comunidad, principalmente de los más pobres cuyos déficits organizacionales son notorios en comparación con los sectores sociales medios, sectores empresariales y gubernamentales.

En concreto, elevar la capacidad de gobierno y acción de los municipios implica: a) una clara redefinición institucional que tome en consideración la heterogeneidad estructural del escenario local latinoamericano; b) nuevas y funcionales atribuciones e incremento de sus recursos económicos y financieros; c) una racional programación de sus recursos humanos; d) elaboración de

diagnósticos comunales y sistemas de información que den adecuada cuenta de una realidad compleja y crítica; e) ordenamiento y delimitación de los espacios locales; f) desarrollo de una planificación descentralizada, de amplia concertación y sustentada en un estilo de desarrollo de "abajo hacia arriba" (Ahumada y Franco: 1989; 12-17).

Aumentar la capacidad de organización de la comunidad y de los sectores más pobres, implica, a su vez, legitimar su organización precaria y fomentar el asociativismo en las organizaciones formales (juntas de vecinos, centros de madres, centros juveniles, gremios, sindicatos, partidos, etc.) e informales, nacidas al ritmo de su toma de conciencia y de su condición marginal en la sociedad local.

3.5 En México, Perú y Chile, por ejemplo, se han desarrollado experiencias interesantes como PRONASOL, Villa El Salvador y la Planificación Social Local.

3.5.1 El PRONASOL es parte de la estrategia nacional de combate a la pobreza en México e implica el desarrollo de tres lineamientos principales:

a) mejoramiento de las condiciones de vida de los pobres a través de procesos de co-responsabilidad entre el Gobierno y la

sociedad, donde juegan un rol determinante los municipios, las asambleas de la comunidad y los Comités Locales PRONASOL;

b) la más amplia participación de todas las corrientes y tendencias políticas existentes en los Estados y Municipios, de tal manera de producir la pluralidad de demandas y la inserción de los sectores más necesitados y marginalizados. Se prevé la participación de 1.400 de los 2.385 municipios existentes en México, en las áreas de alimentación, educación, vivienda y salud;  
y

c) la atención directa e inmediata de las necesidades de los pobres, a través de la coordinación institucional Federación-Estado-Municipio, entregando la Federación los recursos (provenientes de la renegociación de la deuda), manejándolos directamente los Estados y Municipios y estableciendo las prioridades y objetivos las Asambleas de la comunidad para que los Comités Locales PRONASOL ejecuten las acciones, proyectos y programas, especialmente de estructura, productivos y de productividad.

En la actualidad, PRONASOL está incentivando programas de capacitación municipal que permitan el fortalecimiento institucional, financiero y técnico de los gobiernos locales y de sus recursos humanos. Desde ya, el INAP de México está programando la capacitación de los 570 municipios que manejarían los fondos en Oaxaca, uno de los estado más deprimidos de México, y el país está promoviendo un proyecto internacional de capacitación municipal

para la subregión de México, Centroamérica y el Caribe, con activa participación del ILPES y otros organismos de cooperación técnica y asistencia financiera.

En el caso de México destacan como factores estratégicos de la lucha contra la pobreza:

- i) la voluntad política del Gobierno para ejecutar PRONASOL;
- ii) la co-responsabilidad Gobierno-sociedad;
- iii) la participación político-social y la pluralidad de demandas comunitarias; y
- iv) la atención directa e inmediata de las necesidades y la coordinación institucional requerida para afrontar las demandas sociales, jugando roles activos la Federación, los Estados y los Municipios, especialmente estos últimos como activadores de las Asambleas de la comunidad y de los Comités Locales PRONASOL.

3.5.2 Se ha definido la experiencia de Villa del Salvador del Perú como una estrategia de desarrollo alternativa basada en la participación social y la organización comunitaria, donde una invasión de terrenos eriazos, en 1971, presionó para que el gobierno de la época "prometiera la construcción de una ciudad modelo para los más pobres de la capital sobre terrenos que habían sido hasta ese entonces propiedad del ejército peruano" (Zapata: 1987; 189-198).

La población que allí se radicó en el corto lapso de un mes tuvo que organizarse para ocupar el territorio y sobrevivir, vinculando estrechamente ambas acciones: la organización del espacio y de la sociedad. El grupo residencial (16 manzanas, cada una con 24 lotes y 384 casas conforman un núcleo de 2000 personas, de un total de más de 250 mil habitantes); los parques centrales como espacios colectivos de cada uno de los grupos residenciales; el trabajo común y la participación en las responsabilidades colectivas de dirección, 20 dirigentes por grupo residencial, fueron creando las condiciones para que en 1984 surgiera el Municipio Distrital de Villa El Salvador, el que asumió los problemas más candentes que habían aflorado en la lucha por la organización social y espacial: la falta de empleo y el desarrollo de la economía informal, en función de una estrategia alternativa basada en la solidaridad y cooperación de las personas.

Lo fundamental en la experiencia de Villa El Salvador es: 1° la innovación en la ocupación del territorio que, al articularse con la organización social, desarrolló la capacidad de movilización de la población hacia la autogestión y autoconstrucción de la nueva ciudad; y 2° que en la formulación y ejecución de la estrategia alternativa no hubo diferencias entre el agente ejecutor y la población beneficiaria, que se retroalimentaron y apoyaron permanentemente.



3.5.3 En la experiencia de planificación social municipal en Chile, la interrogante sobre la capacidad de acción y de toma de decisiones del municipio en materias atinentes a los problemas de pobreza y de satisfacción de las necesidades básicas se enlaza con las dinámicas y potencialidades que las nuevas atribuciones y competencias post-1973 podrían desatar hasta llevarlo a constituirse en organismo clave para el desarrollo local-municipal. En este sentido, los trabajos de Dagmar Raczynski y Claudia Serrano son estratégicos para comprender el papel que juega el municipio en el período 1980-1990 en: "la realización de diagnósticos sociales, ejecución y evaluación de proyectos sociales específicos, la administración y gestión de establecimientos de educación y salud, el saneamiento de poblaciones y campamentos, la identificación de hogares y personas que viven en situación de "extrema pobreza", la asignación de los beneficios que provee la "red social del gobierno", la participación de la comunidad en el proceso económico, social y cultural de la comuna y en la promoción y consolidación de las organizaciones territoriales y funcionales" (Raczynski y Serrano: 1988; 37-62).

Para la ejecución de estas funciones, la legislación municipal chilena (leyes de 1976 y orgánica constitucional de 1988) definió al municipio como agente del desarrollo local, si bien subordinado al gobierno central y cumpliendo el papel de segmento inferior. En este sentido, la ley contempló una instancia de planificación, ligada a la línea técnica que encabeza la Oficina Nacional de

Planificación, cuya tarea fue la de elaborar el plan de desarrollo comunal y programar las acciones para su cumplimiento. De forma simultánea, la ley definió un conjunto de departamentos municipales encargados de ejecutar programas y proyectos y de prestar los servicios requeridos a la comunidad. El departamento social se constituyó en el responsable de la ejecución de las principales tareas y acciones en este ámbito.

Los departamentos sociales se profesionalizan y se les asignó la realización de cuatro actividades interrelacionadas:

a) apoyar a las organizaciones territoriales y funcionales de la comuna, juntas de vecinos y centros de madres;

b) administrar los subsidios comprendidos en la red social del gobierno y asegurar que éstos efectivamente beneficiaran a la población más pobre, prestando atención directa, registrándola y actualizando el sistema comunal de identificación de la población en "extrema pobreza";

c) Diseñar proyectos específicos en función de los problemas y necesidades de la comuna, actuando como instancia descentralizada y con grados de autonomía para enfrentar las demandas comunales;

d) planificación, diseño y coordinación de actividades y proyectos sociales, a partir de un diagnóstico y de una imagen comunal que facilite la determinación de objetivos y prioridades.

Otra responsabilidad municipal referida al desarrollo social fue la gestión administrativa de establecimientos de educación, salud y servicios de atención de menores, cuestión que enfrentaron con la creación de corporaciones privadas, autónomas del municipio, presididas por el Alcalde, responsabilizadas de administrar los establecimientos traspasados desde el gobierno central.

En términos generales, los proyectos sociales se originaron en el nivel central, ya sea en función de los objetivos de las políticas del gobierno o tomando éstas iniciativas locales que aparecían atractivas o podrían aplicarse en otras comunas; y, también, tuvieron su origen en el nivel local donde los Comités CAS (Campaña de Acción Social) jugaron un papel incentivador de ideas de proyectos. En la mayoría de los municipios, estos comités CAS funcionaron con cuatro subcomités: salud, educación, vivienda y menores, y estuvieron integrados por representantes de los ministerios sectoriales pertinentes y funcionarios de campo (profesores, médicos, matronas) que trabajaban cerca de los beneficiarios.

En el caso chileno también influyó la voluntad política de atacar la marginalidad y la pobreza in situ, reformándose la

legislación municipal y asignándosele a los gobiernos locales el papel de agentes promotores del desarrollo social local, articulador de la acción gubernamental (asignaciones de recursos y fondos de desarrollo y financiamiento) y de las iniciativas y demandas de la comunidad. En este campo, además, jugaron roles significativos las ONGs y las Instituciones privadas de Desarrollo Social.

**CAPITULO IV****LA PLANIFICACION DESCENTRALIZADA:  
FACTOR ESTRATEGICO EN LA MUNICIPALIZACION  
DE LAS POLITICAS DE DESARROLLO SOCIO-ECONOMICO**

Desde los años 60, la planificación del desarrollo surgió como un requisito esencial o como instrumento de una política "ilustrada" tendiente a atenuar las diferencias económicas, sociales y espaciales.

La planificación adquirió legitimidad en la región a través de los postulados de la Alianza para el Progreso y de la acción de los organismos internacionales de asistencia técnica y cooperación internacional. El plan Kennedy, de Alianza para el Progreso, hace más visible el keynesianismo estatal, las economías mixtas y la necesidad de darle organización y racionalidad a las estrategias de desarrollo en función de los programas y planes nacionales. Durante la década surgen las oficinas de planificación y se estructuran las instituciones y procesos, propuestos por la voluntad política de planificar la economía de los países de la región.

En los años 70 y 80, entra en crisis la forma de hacer planificación, ya que los planes se hacen cada vez más formales y

se resiente la voluntad política de planificar la economía. Se cuestiona el rol del Estado y de una economía mixta se tiende a un tipo de economía de mercado, abierta y sensible a las fluctuaciones de la economía internacional. Si bien los países siguen haciendo planes, éstos se transforman en meros instrumentos indicativos tanto para el sector público como para el privado.

#### 4.1 Planificación Descentralizada y Participación

La planificación y los planes elaborados en las oficinas y gabinetes técnicos se muestra insuficiente y se postula que la traducción de los planes nacionales en proyectos viables debe estar articulada a la participación popular. Se dice que la participación, en su sentido más amplio, no sólo es necesaria para darle legitimidad y fuerza a los objetivos nacionales de la planificación sino que se hace más variada y real en los escenarios locales, en los proyectos de interés directo para las comunidades, en los diversos tipos de asentamientos humanos formales e informales de reciente creación y en otros grupos organizados como cooperativas y sindicatos. Hasta el presente, las estructuras políticas y económicas de la región oponen notoria resistencia a la participación popular en la planificación y en la distribución de los frutos del desarrollo económico y social.

Sin lugar a dudas que la participación, para ser tal, tiene que enfocarse en función de espacios territoriales y sociales

manejables y amalgamada con un nivel de planificación desde abajo. De este modo, los recursos, el liderazgo, la organización, las instituciones y los valores locales adquieren una renovada relevancia. El Municipio, como espacio de desarrollo y planificación descentralizada, traduce, más que otras entidades de la esfera subnacional, la síntesis articuladora con la planificación nacional. Para que tal relación estratégica pueda darse con mayor flexibilidad y proyecciones, se hace necesaria la formulación de un subsistema de planificación descentralizada para el desarrollo local en el contexto del sistema nacional de planificación expresivo del mayor impacto central y regional. De esta manera las estrategias de municipalización y de trasposos de servicios no se hará en el vacío sino que en función de las necesidades y demandas comunitarias, avaladas por una institucionalidad funcional y moderna.

Además, el tratamiento del nivel local no se hará aislado de la planificación regional y nacional. En la actualidad ya no puede justificarse ese tratamiento por la variada complejidad de los problemas locales, de las ciudades, metrópolis y otras expresiones subnacionales de la problemática territorial y espacial. El Informe del PNUD, sobre Desarrollo Humano 1990, dedica el Capítulo 5 completo a la urbanización en los países en desarrollo y a la administración de las ciudades. El PNUD sostiene que este es el siglo de la explosión humana, lo que se expresa en que en los 35 años transcurridos desde 1950, se cuadruplicó el número de personas

que residían en ciudades, aumentando en 1.250 millones: en las regiones desarrolladas pasó de 450 millones a 840, y en las regiones en desarrollo se elevó de 285 millones a 1.150 millones.

Las 10 ciudades más grandes, en 1960, eran: 1. Nueva York con 10.2 millones; 2. Londres, 10.7 millones; 3. Tokio, 10.7 millones; Shanghai, 10.7 millones; Rhein-Rhur, 8.7 millones; Pekín, 7.3 millones; París, 7.2 millones; Buenos Aires, 6.9 millones; Los Angeles, 6.6 millones; y Moscú con 6.3 millones.

En el año 2.000, se estima que las 10 ciudades más grandes serán: 1. Ciudad de México con 24.4 millones; 2. Sao Paulo, 23.4 millones; 3. Tokio, 21.3 millones; 4. Nueva York, 16.1 millones; 5. Calcuta, 15.9 millones; 6. Bombay, 15.4 millones; 7. Shanghai, 14.7 millones; 8. Teherán, 13.7 millones; 9. Yakarta, 13.2 millones; y Buenos Aires con 13.1 millones.

De acuerdo a este mismo informe del PNUD, así como también de estimaciones del Banco Mundial (1990), las grandes ciudades se han constituido en la punta de lanza del desarrollo, generando una proporción significativa del PIB de sus países:

- Lima, que en 1981 albergaba el 27% de la población peruana, generaba el 43% del PIB.
- Manila, lugar de residencia del 13% de la población filipina ese mismo año, produjo el 33% del PIB



- Lagos, con un 5% de la población de Nigeria en 1978, representó el 57% del total del valor agregado en producción manufacturera.
- El gran Sao Paulo, con un 10% de la población brasilera en 1980, contribuyó con un 25% del producto nacional neto y con más del 40% del total del valor agregado en la producción manufacturera.
- Puerto Príncipe, que concentra el 14% de los habitantes de Haití, produce el 40% del ingreso nacional.

Si bien esto es real, también, en las grandes ciudades se generan patologías socio-económicas y políticas que necesitan de estrategias de gran imaginación y eficacia. En este sentido, durante la década que comenzamos, los políticos, administradores, planificadores, urbanistas y diseñadores de política tendrán como reto fundamental la identificación y ejecución de programas que contemplen los problemas y soluciones para la administración urbana:

- a) Descentralizar el poder y los recursos trasladándolos del gobierno central a los municipios;
- b) Movilizar ingresos municipales, recursos locales y nacionales, con la activa participación del sector privado y de las organizaciones comunitarias;

- c) Enfatizar estrategias autogestionarias para la provisión de vivienda e infraestructura, otorgando asistencia especial a los grupos más débiles;
- d) Mejorar la calidad del entorno urbano, orientado, sobre todo, a las inmensas cantidades de desposeídos que viven en tugurios y barrios de invasión;
- e) Racionalizar servicios y producir tecnologías adecuadas; y
- f) Promover la participación popular y comunitaria.

La planificación local o descentralizada es una de las claves para enfrentar con éxito este reto, ya que constituye la parte estratégica de la implementación técnica y social de un proyecto político y, más que una técnica autónoma, es la integración de técnicas sectoriales, iniciativas comunitarias y recursos privados y locales para un objetivo político y social común. Así entendemos a la planificación local como la implementación descentralizada y participativa de un proyecto político, insertada y coordinada con un proceso más amplio de carácter nacional y regional, donde los Municipios en su papel de gobiernos locales se constituyen en el espacio donde el Estado y la sociedad civil se articulan, crean una nueva síntesis y abren paso a la dialéctica de la cooperación y la solidaridad.

#### 4.2 Planificación Descentralizada y Actores Sociales

Muchas veces en el diagnóstico actual del escenario municipal y, en otras, en lo que pareciera ser la vocación centralizadora de los estados nacionales, algunos autores han sostenido que los gobiernos locales no pasan de ser tiranías personalizadas que se oponen a la tiranía despersonalizada propia de la administración central, de tal manera que los ciudadanos aún residiendo al lado del Alcalde pueden estar más lejanos de su municipio que del gobierno central.

En este sentido, no basta con traspasar servicios o trasladar responsabilidades a los municipios si éstos continúan actuando de una forma centralizada, burocrática, desactualizada o sometidos al poder de notables, de las fuerzas vivas o de caudillos locales.

La municipalización pluralista se expresa en: a) los cambios y transformaciones en el nivel administrativo e institucional; b) un sistema político local democratizado y operativo; c) con comunidades participantes, articuladas dinámicamente con los niveles regional y nacional; y d) con partidos políticos y organizaciones sociales legitimadas por la acción comunitaria y popular.

El proceso de municipalización es sumamente complejo, más aún cuando éste se articula con las políticas de democratización del Estado y con las dinámicas que se desencadenan como producto de la reconstrucción del tejido social. El traspaso de los servicios, la participación y el control de los usuarios, los nuevos estatutos de las plantas de personal, los financiamientos adecuados y oportunos, la descentralización financiera y presupuestaria, y la responsabilidad social, entran en escena y recrean los espacios de gestión y ejecución.

En este contexto, la dirección y velocidad de los cambios tienen como factores determinantes al Municipio, a la mera institucionalidad y a los diversos actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica de la descentralización y la transformación democrática.

Ahora bien, el municipio del proceso de municipalización democrática deberá reflejar las características específicas de la sociedad local en la que actúe: su historia, sus tradiciones, su cultura, sus relaciones de producción y de consumo, sus conflictos y alianzas políticas y sociales.

En este municipio, directamente ligado a la realidad cotidiana, se reflejan, también, las características y orientaciones del Estado.

En otras palabras, siendo este municipio el menor ámbito territorial de la sociedad, constituye el ámbito de mayor convergencia donde se interpenetran las lógicas del Estado y de la sociedad civil y que se expresa en las dimensiones que adquieren los espacios políticos, sociales y territoriales en la gestión del municipio.

Se puede representar la estrecha interrelación entre estos factores en una suerte de triángulo sistémico, donde el Gobierno Local es el vértice superior titular del proyecto político, el programa de gobierno y la capacidad de gestión; donde los otros vértices son: la organización territorial y espacial (barrio, comuna, distrito, ciudad, metrópoli) y la organización económico-social (clases, grupos, formas de participación, articulaciones, economía y finanzas, etc.). Resulta lógico que desde la organización territorial y espacial se presione sobre el Gobierno Local (demandas comunitarias territoriales) y que desde la organización económico-social surgan iniciativas públicas y privadas. A su vez, el Gobierno Local responde a esas demandas e iniciativas con decisiones en torno al ordenamiento territorial, planes reguladores, políticas de uso de suelos, de localización y estrategias de desarrollo que se acompañan con lineamientos de dirección, programación y presentación.

## Gobierno Local

Organización territorial  
y espacial

Organización  
económico-social

¿Cuáles son los actores sociales y políticos que actúan dentro de la lógica descentralizadora?

Si la descentralización se orienta a traspasar poder desde el nivel central, los actores sociales y políticos favorables a los cambios debieran ubicarse en los escenarios regionales y locales, siendo principalmente:

- los representantes políticos y sindicales regionales y locales;
- los profesionales y sectores del funcionariado que trabajan en la gestión de los poderes subnacionales;
- los movimientos sociales de base territorial;

- los empresarios que quieren negociar en ámbitos locales o regionales;
- los promotores de iniciativas de economía social y local;
- y
- los sectores marginales.

Además, existen otra serie de actores que trabajan por el lado del caciquismo, la defensa de intereses conservadores e incluso especulativos, tales como: urbanizadores, concesionarios de servicios públicos, grupos o mafias de especuladores urbanos, sectores dominantes de la sociedad rural, etc. Si bien estos sectores apoyan iniciativas descentralizadoras, sus objetivos son abiertamente regresivos y, muchas veces, entranpan al proceso de pluralización política e institucional.

Existen, también, los grupos que se oponen a la descentralización: determinado tipo de políticos nacionales (cupulares, aparatistas, notables, etc.), sectores no modernos de la burocracia estatal, grandes empresas ligadas a la administración central, etc.

El proceso de descentralización, tal como se conoce hoy, es un proceso global que reconoce la existencia de un sujeto -una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos, al cual se le transfieren un conjunto de competencias y recursos (financieros, humanos y

materiales) que podrían gestionarse autónomamente dentro del marco legal vigente.

La delimitación de las unidades territoriales y la definición de los sujetos sociales, sobre los que recaerá la descentralización, es una tarea muy compleja. Existe relativismo territorial y la tendencia a la organización territorial simple, en pocos niveles.

Finalmente, durante estos años, he sostenido en el ILPES y otros foros latinoamericanos tan solventes como éste, que una de las fórmulas posibles para redefinir la acción municipal y hacer planificación descentralizada se constituye, primero: creando los espacios territoriales, sociales e institucionales en la base de la sociedad con capacidades suficientes para sostener las iniciativas nacionales y dotarlas de legitimidad social y eficacia política y económica; en segundo lugar: transformando a los gobiernos locales en los activadores de las políticas y estrategias de desarrollo por ser históricamente las células políticas básicas de la sociedad; en tercer lugar: incentivando la representación, los consensos y la participación de los grupos y actores sociales y políticos comunales en las políticas, estrategias, programas y planes locales, regionales y nacionales; en cuarto lugar: insertando en el proceso de planificación del desarrollo una fase donde se compatibilicen y concierten las propuestas nacionales con las demandas locales y vice-versa; en quinto lugar: estableciendo



en el sistema nacional de planificación y en los grandes circuitos de toma de decisiones de los diversos niveles de gobierno, un subsistema de desarrollo y planificación local que aumente la capacidad de participación social, de eficiencia técnica y legitimidad política democrática.

#### 4.3 La planificación descentralizada como instrumento de gobierno municipal

La planificación local tiene como principal instrumento de acción, evaluación y control los programas y proyectos locales, y aquellos programas y proyectos regionales y provinciales insertos en el proceso de planificación nacional. Al respecto, siendo la planificación local aquella parte de la implementación descentralizada, racional, programada, técnica, social y participativa de las políticas, planes y proyectos nacionales específicamente en el medio local, de acuerdo a las particularidades del proceso de desarrollo de un país y del proyecto político que lo sustenta, podría suponerse que ésta no es más que la desagregación de un plan global. Si así fuera, es indudable que las cuestiones de política y desarrollo que conciernen al nivel local vendrían prácticamente resueltas de las esferas superiores, y las secretarías o unidades de planificación no tendrían que enfrentar las dificultades propias de la implementación, evaluación y control del plan.

Pero la realidad es otra. La existencia de un sistema nacional de planificación con sus niveles territoriales en los ámbitos nacional, regional o estadual o provincial, y municipal, es un factor determinante en última instancia en la búsqueda de fórmulas que viabilicen la aplicación de las políticas, planes y proyectos nacionales de acuerdo a las características y particularidades de los escalones subnacionales.

En general, los estudios sobre planificación en América Latina, muestran siempre la tendencia a la centralización y desarrollo del nivel central. Así, al implantarse los sistemas nacionales de planificación, con sus ámbitos global y sectorial primero y, posteriormente, regional, se ha venido reconociendo la necesidad de descentralizar las actividades de planeamiento y de crear soportes reales en la base social y territorial.

Los grandes problemas surgidos en la implementación de los planes nacionales, principalmente por la baja calidad de la información y las estructuras administrativas arcaicas, ha impedido a algunos países de la región desarrollar la planificación descentralizada local e incluso crear verdaderos subsistemas de planificación del desarrollo local. Actualmente en Colombia, Brasil y progresivamente México con sus particularidades y sesgos se están implementando las bases de una planificación de este tipo. Se trata, en efecto, de encarar la tarea de integrar los lineamientos, iniciativas y actividades propias del escalón

gubernamental (políticas, planes y proyectos) con las que surgen de las diferentes comunidades (públicas, privadas, mixtas, etc.) en un sistema funcional o en un instrumento legal, como el plan, legitimado por la estructura de gobierno local y la comunidad.

#### 4.3.1 Bases metodológicas para establecer un subsistema de planificación local

##### 4.3.1.1 **Bases generales**

- a) Incorporar a los espacios y órganos locales descentralizados en los grandes circuitos de toma de decisiones públicas, de desarrollo y de planificación nacionales;
- b) Establecer etapas o fases en el proceso de planificación donde se compatibilicen y articulen las demandas locales con las directrices y programas nacionales;
- c) Fomentar la participación de la población en las tareas del desarrollo y la planificación a fin de darle sustento social e institucional a los planes, programas y proyectos nacionales; y
- d) Democratizar y descentralizar las relaciones sociales y políticas otorgándole, de esta forma, legitimidad, eficacia

y solidaridad al desarrollo económico-social y al sistema político.

#### 4.3.1.2 Bases específicas

A los órganos de planificación local les concierne la elaboración de planes que promuevan el desarrollo socio-económico de las comunidades urbano-rurales de los territorios subnacionales. Esto será posible si este tipo de planificación descentralizada se desarrolla en el sistema de planificación nacional, se definen las relaciones intergubernamentales e intersectoriales y se promueve la participación de la comunidad. Se pasa así del tradicional enfoque físico-urbano a uno de carácter interdisciplinario que reunirá economistas, especializados en las ramas de la producción; administradores, expertos en desarrollo institucional y administrativo; agrónomos e ingenieros especializados en planificación agrícola e industrial; científicos sociales, especializados en planificación y programación de los sectores sociales; y geógrafos, ingenieros y arquitectos, especializados en planificación espacial y territorial.

##### a) Ambito, funciones y estructura del subsistema

El ámbito u objeto de la planificación local es de carácter local-nacional, lo que torna viable una política o estrategia

nacional de desarrollo subnacional, como base de la pirámide del desarrollo del país.

La política nacional de desarrollo local debe ser coordinada por el órgano respectivo existente en el nivel central en constante interacción con los organismos asociativos municipales y las organizaciones representativas de la comunidad. Esta política deberá servir de marco genérico en la elaboración de los planes locales y de datos imprescindibles para los planes, programas y proyectos de carácter regional y nacional.

Los planes nacionales y regionales deberán contener los programas referidos al desarrollo local con especificaciones sobre los proyectos que deben ejecutarse en los espacios locales.

El órgano coordinador nacional de planificación local deberá ser un organismo que articule los planes, programas y proyectos municipales a ejecutarse, mientras que las oficinas ministeriales desconcentradas y otras agencias en el nivel local descentralizado se encargarán de la ejecución de programas y proyectos que han incorporado las demandas de la organización comunitaria y de los sectores privados.

Los planes nacionales de desarrollo deberán ampliarse de la óptica global-sectorial-regional a la óptica territorial-local a fin de que los municipios, las corporaciones de desarrollo y las

agencias gubernamentales o privadas delimiten claramente sus ámbitos, funciones y estructuras.

Las oficinas de planificación del ámbito municipal dejarán de trabajar solamente sobre la base de planes físicos, especializándose en la planificación integral del espacio subregional y en los proyectos referidos al correspondiente nivel subnacional.

Dentro de los niveles de planificación regional-local (o supra-local) merece una especial atención el que corresponde a las áreas metropolitanas y a los espacios intermunicipales. El espacio metropolitano se identifica, en mayor medida, con lo local-regional y su énfasis se orienta más a la planificación supra local que a los proyectos que aparecen más propios del ámbito intermunicipal.

Las oficinas de planificación de los centros urbanos, podrían encargarse de la elaboración de planes en el ámbito local, orientados al desarrollo industrial, a la satisfacción de la demanda de servicios comunales básicos, conservación del ambiente, recreación y deportes, etc.

b) Medios y fases para la implantación del subsistema

Se hace necesario integrar y sistematizar la organización del subsistema pero, a la vez, existen obstáculos tales como la demarcación territorial (estados, regiones, departamentos, provincias, distritos, etc.), la excesiva retórica sobre la autonomía de los municipios, la institucionalización de las áreas metropolitanas, las formas de gobierno metropolitano y local, los tipos de reforma necesarios, etc.

Si bien las condiciones no están dadas del todo, por las limitaciones y estado actual de los municipios, para establecer el subsistema de planificación local, sería necesario dar algunos de los siguientes pasos para viabilizar su puesta en práctica:

i) Fase de instrumentación o fundamentación técnica que se implementaría a partir de:

- Estudios para la determinación del ámbito, funciones, estructuras y roles de los municipios en la nueva situación;
- La reformulación eventual de los marcos regionales y locales existentes en base al análisis de las disparidades regionales y la heterogeneidad estructural de los municipios;

- La implantación de oficinas de planificación local en los centros principales de las regiones;
  - La creación de los mecanismos de participación popular y del sector privado en el desarrollo local y en los planes nacionales y regionales;
  - La promoción y capacitación de los diversos actores que tienen que ver con el proceso nacional de planificación del desarrollo local; y
  - La evaluación de las bases de implantación y sus ajustes y reajustes.
- ii) Fase de institucionalización que se realizará a través de la modificación y reformas de las normas constitucionales y legales sobre territorios y competencias e implantación del subsistema local dentro del sistema nacional de planificación, todo lo cual implica una estrategia concreta de reforma administrativa y reformulación subnacional del gobierno y administración interior del Estado.

#### 4.3.2 ¿Qué es un Plan de Desarrollo Local?

Desde una perspectiva general, el plan (y el proceso de planificación) supone conciliar e integrar los intereses y demandas de la población local con las políticas, planes y proyectos de los organismos de planificación y servicios técnicos centrales. El



proceso de planificación local debiera ser un medio de retroalimentación para los organismos públicos participantes y de la comunidad para reformular o revisar estrategias y planes.

Siguiendo en lo principal la línea de desarrollo de este documento, un plan de desarrollo local podría definirse como un conjunto de normas, objetivos y metas que permiten racionalizar, programar, regular y orientar la acción del sector público, de los organismos de participación comunitaria y del sector privado locales en los aspectos socio-cultural, económico-financiero, físico-territorial o jurídico-administrativo, con el fin de utilizar en forma óptima los recursos existentes, mejorar la calidad de la vida e impulsar el desarrollo local.

Las limitaciones y sujeciones lógicas de los planes de desarrollo local serían, a no dudarlo, las siguientes:

- a) los planes, políticas y proyectos nacionales de desarrollo;
- b) los planes y programas regionales y los formulados por las Corporaciones Autónomas Regionales y las similares de carácter metropolitano.

Las regulaciones de las respectivas estructuras de gobierno local determinarán las formas legales de adopción, modificación y

desarrollo de los planes de desarrollo local, sus etapas y las maneras que asume el proceso de planificación local.

La información requerida para alimentar las etapas o fases de los planes de desarrollo local podemos resumirlas en las siguientes cuestiones principales:

a) Información amplia de políticas, planes y proyectos gubernamentales, del sector público local y de la demanda ciudadana.

En este sentido, la unidad de planificación y coordinación del nivel local recoleccionará y analizará la información concreta que constituye la materia prima para iniciar y preparar los demás pasos de los planes. Aunque la unidad de planificación local pueda obtener una gran cantidad de información de los planes, programas y estudios que existan realizados por los niveles gubernamentales superiores sobre la ciudad, localidad o asentamiento rural-urbano o rural menor, pocos de ellos entrarán en el detalle necesarios para la planificación desde abajo. Habrá que recopilar nuevas informaciones y datos para que los planificadores, administradores y expertos puedan plantear metas específicas, identificar y seleccionar comunidades, zonas y áreas de acción, asignar fondos, personal, equipo y materiales para obtener objetivos concretos.

b) El proceso de recopilación de informaciones y datos se basa en los planes, políticas y proyectos nacionales que deben ser aplicados en el plano local y, además, en la información local existente y en la que se ha preparado previamente. Los archivos de los servicios técnicos, de las oficinas públicas, de los censos y de los profesionales y técnicos generalmente podrán ser utilizados por quienes están llevando adelante la fase de información. No es extraño descubrir que en otros planes, programas y proyectos locales se han estudiado y planteado en el pasado muchos de los problemas que se están afrontando en la agricultura, industria, educación, salud o vivienda. Los métodos empleados para la recopilación de datos deberán incluir principalmente la observación, las entrevistas, los cuestionarios y el estudio de casos, la recolección de informaciones de fuentes secundarias, y las aplicaciones experimentales y demostrativas.

c) Participación, concertación e integración de intereses y demandas de la población local en las políticas y estrategias de información establecidos por los niveles gubernamentales locales. La demanda ciudadana tiene múltiples orígenes siendo los de mayor connotación aquéllos que provienen de las organizaciones sociales, los sindicatos, las organizaciones empresariales y los partidos políticos existentes en la comunidad. Estos intereses que pueden articularse orgánicamente a través de un sistema local de participación o presentarse también desarticulados y, muchas veces, casi espontáneamente, tienen que llegar a un grado aceptable de

articulación participante con el fin de estructurar concertadamente los planes de desarrollo local dentro de un contexto donde todos los actores participan democráticamente. En este período, son los organismos técnicos de planificación los que asumen un papel eminentemente dinámico, facilitando información y conocimiento a las partes y procurando que políticos, planificadores y administradores accedan a la toma de decisiones habiendo analizado y verificado todas las alternativas viables. Esta es una etapa muy difícil y decisiva ya que involucra y articula a las burocracias estatales centrales o regionales con las locales, al sistema de participación subnacional y a los diversos grupos y sectores de la actividad privada.

d) Diagnóstico y definición del sujeto del diagnóstico. Siguiendo a Rafael Machado en su interesante artículo "Hacia una planificación integrada para Colombia", la etapa de Diagnóstico consiste en una evaluación de la situación presente y de las posibilidades y limitaciones del escenario local, que comprendería los siguientes aspectos: i) condiciones geográficas, topográficas, climáticas y físicas en general; ii) crecimiento y distribución espacial de la población; iii) densidades territoriales urbanas y rurales; iv) naturaleza y localización de la diferentes actividades económicas y estructura del empleo; v) estratificación socio-económica; vi) tamaño, distribución, precios y usos del suelo urbano y rural; vii) inventario de terrenos de propiedad pública; viii) aspectos cuantitativos y cualitativos de

la vivienda, en general, y de la construcción; ix) estado, cobertura, calidad, y demás condiciones de los servicios públicos y comunales; x) proyectos de mayor impacto para el área; xi) bases, fuentes, montos y sistemas de liquidación recaudado y control de los impuestos, contribuciones, tasas y participaciones; xii) estructura administrativa, instrumentos, formas de coordinación institucional y sistemas de orientación y control de las actividades de participación ciudadana y de las privadas.

La oficina o la unidad de planificación, en base a parte o la totalidad de los datos, deberá definir su sujeto de diagnóstico, el que puede ser general, y tocar por ejemplo todos los aspectos de la vida de los pobladores de la zona, o puede ser específico y referirse a determinados aspectos como salud, educación, viviendas, localización industrial, prácticas agropecuarias, etc. Por su carácter global, para la planificación integral del desarrollo local deben interpretarse datos económicos, sociales, políticos, culturales, históricos y administrativos y, en consecuencia, enriquecer a fondo el estudio de diagnóstico, hacerlo más eficaz y completo, incluyendo todos estos aspectos desde la etapa de preparación de éste. Se ha sugerido que para el estudio del diagnóstico de una localidad tipo deberán agregarse a las ya enumeradas por Machado las siguientes: a) relación del hombre con el medio físico y con el medio social; b) antecedentes históricos y culturales de importancia; c) nivel de vida medio; d) gobierno y relaciones intergubernamentales; y e) organizaciones sociales.

En este proceso surgen como aspectos estratégicos el conocimiento y los niveles de información que se tienen sobre la organización territorial y la organización económico-social, y sobre la capacidad de gobierno y de intervención de los poderes locales.

La necesidad de conocimiento y de información de los espacios locales y su organización socio-económica se plasman en el Diagnóstico y definición de los problemas a ser resueltos. A esta fase le siguen la formulación y el diseño de programas y proyectos, donde entra a jugar la capacidad de gobierno del ejecutivo local; la ejecución de los programas y proyectos; y la evaluación de los resultados e impactos, sean éstos previstos o no. En estas dos últimas fases se pone a prueba la capacidad de gestión e intervención del Gobierno Local.

El análisis del proceso de planificación en el nivel local en sus dos aspectos estratégicos de: Diagnóstico y de Capacidad de Gobierno y de intervención de los poderes locales, lo desarrollaremos profundizando en lo que ya en otro trabajo denomináramos: el problema del diagnóstico (Ahumada y Franco, 1989), y en un tema que es decisivo para la gestión municipal: la capacidad de gobierno.

En el caso chileno, práctica y formalmente, casi todos los municipios hicieron un diagnóstico de su comuna en el periodo 1984-1985, a instancias de las Intendencias y siguiendo los lineamientos del Ministerio del Interior y de ODEPLAN.

Con el fin de simplificar el proceso de búsqueda de información, se optó por un diseño que distinguía dos fases:

- a) la del Diagnóstico Comunal Base (DCB); y
- b) la de los Diagnósticos y estudios complementarios.

El DCB (siguiendo el realizado en Las Condes, una de las primeras comunas que lo hicieron) consistió en una cantidad limitada de variables, estimadas como las de mayor interés y que estuvieron referidas a:

- A. La Población,
- B. El Territorio,
- C. Los Servicios Sociales, y
- D. El Equipamiento e infraestructura.

A. La Población

Se pretendió analizar algunas características de orden general, de modo de lograr una visión demográfica comunal.

**i. Evolución histórica de la población**

**i.1 Análisis de la población por Distritos según Censos  
(1952, 1960, 1970, 1982)**

- Crecimiento de la población
- Comportamiento de población

**i.2 Análisis comparativo con el área metropolitana:**

- Crecimiento
- Comportamiento

**ii. Análisis demográfico Censo 1982 (según unidades  
vecinales)**

- Población total
- Densidad poblacional
- Tasa de crecimiento
- Población y vivienda
- Población por tramo de edad y sexo
- Población económicamente activa - población ocupada
- Análisis. Pirámide poblacional

**iii. Proyecciones de población para las comunas en los  
próximos años**



B. El Territorio

i. **Area de la comuna (total)**

- Superficie total
- Area urbana
- Area extensión urbana
- Area de protección

ii. **Usos del suelo**

ii.1 **Uso urbano (superficie de todos los usos)**

ii.1.1	Uso residencial	sup. y %
ii.1.2	Uso comercial	sup. y %
ii.1.3	Areas verdes	sup. y %
ii.1.4	Servicios	sup. y %
ii.1.5	Vialidad	sup. y %
ii.1.6	Sitios eriazos	sup. y %

ii.1.1 **Uso residencial**

(detallado por unidades vecinales)

- a. N° total de viviendas
- b. Densidad bruta de personas por hectárea
- c. Tenencia de la vivienda y del terreno
- d. Calidad y servicios de la vivienda
- e. Viviendas marginales

f. Viviendas agrupadas:

Grandes conjuntos habitacionales

- Casas

. continuas

. pareadas

. aisladas

- Departamentos

. 3 a 4 pisos

. 5 y más pisos

g. Viviendas individuales

ii.1.2 Uso comercial

Localización del comercio

- Centros comerciales:

. comercio de primera necesidad

(abastecimiento diario)

. comercio de durables y suntuarios

. financiero comercial

. comercio de esparcimiento

(cines restaurantes, otros)

- Comercio disperso:

. comercio de primera necesidad

. comercio de durables y suntuarios

. financiero comercial

. comercio de esparcimiento

ii.1.3 Areas verdes

- a. Localización de áreas verdes de uso público
- b. Localización de áreas verdes privadas
- c. Disponibilidad de áreas verdes ( $m^2$  por habitante) Población mal servida por áreas verdes (de acuerdo a estándares)
- d. Equipamiento existente en áreas verdes (ornamentos, juegos, etc.)
- e. Mantenimiento de áreas verdes

ii.2 Uso en extensión urbana

- ii.2.1 Residencial
- ii.2.2 Comercial
- ii.2.3 Areas verdes
- ii.2.4 Servicios
- ii.2.5 Vialidad
- ii.2.6 Sitios eriazos

ii.3 Uso de área de protección:

Minería, Turismo, otros usos

**iii. Subdivisión del suelo:**

iii.1 Metraje de propiedades (superficies y frente)

iii.2 Porcentaje de ocupación del suelo

iii.3 Evolución histórica de la subdivisión del suelo

**iv. Evolución histórica del casco urbano de Las Condes**

(dato histórico ocupación del suelo)

**v. Renovación y crecimiento urbano**

(estadísticas DOM, diez últimos años)

v.1 Permiso de edificación ( $m^2$  x uso)

v.2 Permiso de ampliación ( $m^2$  x uso)

v.3 N° de recepciones finales

v.4  $M^2$  de incremento (x uso)

v.5 Demoliciones y cambios de uso

**C. Los Servicios Sociales**

Se presentan aquí las variables más amplias del sector social, recalcando en los indicadores de la presentación de servicios de esos sectores, así como de su cobertura y ámbito.

**i. Educación****i.1 N° de establecimientos y distribución**

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Media: técnico-prof.

científ-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

Ed. Superior

Otros

**i.2 Matrícula**

Privada

Fiscal subvencionada Privados

Ed. Prebásica

Básica

Media: técnico-prof.

científ-hum.

Ed. Técnica

Ed. Especial

Ed. Adultos

Ed. Superior

Otros

Evolución matrícula últimos años

Comparación de matrícula y población en edad escolar  
según Censo

Identificación de extrema pobreza según matrícula

Asistencia promedio alumnado

i.3 Rendimiento escolar (fiscal)

- promoción anual
- deserción
- repitencia

i.4 Infraestructura (fiscal)

i.4.1 N° de establecimientos por niveles de  
enseñanza

- estado de conservación
- año de construcción
- grado de utilización

i.4.2 Salas de clase

- N° y m<sup>2</sup> de salas de clase
- Determinación de capacidad instalada

**i.4.3 Servicios de apoyo**

- bibliotecas
- laboratorios
- campos deportivos

**i.5 Recursos humanos (fiscal)**

- Dotación de profesores por colegio
- Dotación de profesores por funciones  
(docentes y administrativos)
- N° de horas / profesor por niveles
- N° de horas / profesor por alumno
- Relación profesor/alumno
- Profesores con título y sin título
- N° de horas contratadas por establecimiento  
(n° total de horas)
- N° de horas contratadas por profesor

**i.6 Analfabetismo en la Comuna**

- Análisis del Censo
- Resultados campaña nacional de alfabetización

**ii. Salud****ii.1 Localización establecimientos Salud Pública y Privada**

- ii.2 Estado salud comunal
  - estadísticas vitales
  - morbilidad - desnutrición
  - análisis programas de salud relevantes
  - enfermedades infantiles
  - morbilidad infantil
  
- ii.3 Demanda de salud (en consultorios)
  - población total
  - población asignada por tramos de edad
  - población atendida
  
- ii.4 Infraestructura
  - estado de conservación dependencias
  - superficies hospitalarias
  - n° de camas por especialidad disponibles
  
- ii.5 Recursos humanos
  - n° personal paramédico
  - n° profesionales por especialidades  
(públicas-privadas)
  
- ii.6 Movilización disponible (n° de ambulancias)
  
- ii.7 Porcentaje de habitantes-comuna cubierto por  
Sistemas de Salud Privada (ISAPRES u otras)



### iii. Deportes y Recreación

#### iii.1 Actividades culturales

(cines, teatros, salas de conciertos, etc.)

- n° según tipo
- localización
- organizadores - propietarios
- n° de funciones
- cantidad media y total de público por actividad
- actividades culturales de participación masiva  
(clubes de teatro, coros, etc.)

#### iii.2 Actividades deportivas (canchas, estadios, piscinas, recintos deportivos en general, privados y públicos)

- localización
- n° según tipo de actividad
- n° de clubes por actividad
- población incorporada a prácticas deportivas en general
- población incorporada a prácticas deportivas en particular
- n° de eventos por actividad
- n° de público por actividad
- infraestructura disponible y estado de conservación
- recursos humanos (n° de monitores)

D. El Equipamiento e Infraestructura

i. **Agua potable y alcantarillado**

- longitud y caudal de la red
- población abastecida (n° de conexiones)
- calidad de la red
- déficit
- fuentes de abastecimiento
- sistema de evacuación (colectores)

Planos: áreas abastecidas  
 calidad de la red (antigüedad)  
 localizaciones colectores

ii. **Electricidad**

ii.1 Alumbrado público (calles y parques)

Dotación: áreas sin cobertura

áreas con cobertura: buena  
 regular  
 mala

ii.2 Alumbrado domiciliario

- población servida
- n° de conexiones

**iii. Telecomunicaciones (teléfonos)**

- población abastecida
- n° de teléfonos públicos urbanos y rurales
- n° de teléfonos privados urbanos y rurales
- localización de teléfonos públicos
- relación habitantes/teléfonos

**iv. Combustibles**

- áreas con cobertura gas de cañería
- localización de distribuidores de gas y parafina
- estaciones de servicio

**v. Vialidad**

- vías principales (n° de pistas)
- tipo y calidad de vías
- localización de semáforos
- vías peatonales
- rotondas y pasos bajo nivel (localización)

**vi. Extracción de residuos sólidos**

- frecuencia de extracción de basuras por sectores
- localización de botadores de basuras

El primer comentario que se puede hacer en torno al tipo de Diagnóstico realizado en el periodo 1984-1985, sin entrar al detalle ni a la calidad del mismo, es que éste se llevó a cabo y que sirvió a los Municipios para justificar ex-post la presentación de proyectos y la solicitud de recursos.

En segundo término, la elaboración de los diagnósticos evidenció la voluntad "central" de cumplir con el rol que se le asignara legalmente a los municipios de constituirse en agentes del desarrollo local en sus dimensiones territorial, económico, social y cultural, asumiendo un papel activo en la gestión espacial.

En tercer término, la visión centralizada (y de acentuar la estructura de servicio que el gobierno central le diera a los municipios) de la elaboración de los diagnósticos, se puso en evidencia en la petición de información similar para todo el país, dejando de lado las particularidades regionales y comunales. La homogeneización de la información requerida remarcó el verticalismo y el autoritarismo del aparato público de la época.

El cuarto comentario toca la concepción misma del diagnóstico y la comprensión de corto plazo y sectorialista de la planificación autoritaria.

No cabe duda que el diagnóstico fue percibido por los funcionarios como un requerimiento más de la Intendencia, del

Ministerio del Interior y de ODEPLAN que como una fase necesaria del proceso de planificación, lo que conspiró contra la calidad e incluso confiabilidad de la información.

Ante la falta de un enfoque integral de desarrollo y de la planificación, los proyectos aparecen aislados y no interrelacionados entre sí.

Pero hay otras dificultades tras los déficits de los diagnósticos comunales.

En primer lugar, hay problemas en la información que nutre al diagnóstico. Esta es incompleta. Ello tiene varios orígenes: por una parte, la información en las estadísticas regulares existentes en el país incrementa sus errores de confiabilidad al desagregarse por unidades territoriales pequeñas, como la comuna, o presenta un nivel de agregación que hace imposible un tratamiento comunal; por otra parte, la información recogida directamente por el municipio, en opinión de los propios funcionarios, con frecuencia no es confiable. Los funcionarios responsables a menudo no tienen capacitación para tales tareas o no disponen de tiempo ni de recursos para hacerlo en la forma debida. Ante esta situación, y a fin de cumplir al nivel central en el plazo estipulado, la recolección de información es encargada a personal no idóneo, como trabajadores adscritos a los programas de empleo de emergencia,

estudiantes secundarios y similares, mediando sólo una capacitación "a presión".

Una de las dificultades más profundas que subyacen en los diagnósticos comunales realizados tiene que ver con el enfoque conceptual que los guía.

a) Los lineamientos entregados para el diagnóstico desde el nivel central son de carácter sectorial. Cada sector se describe aisladamente. No hay un intento por integrar o considerar la interrelación entre los problemas y las potencialidades de los diversos sectores.

b) En estrecha conexión con el punto anterior, no se exige, y ni siquiera se sugiere, la importancia de plantear una imagen objetiva que guíe la detección de necesidades, la definición de prioridades comunales y el diseño de planes y proyectos específicos para ella.

c) Ni en los lineamientos entregados desde el nivel central, ni en el diagnóstico resultante se observa preocupación por el carácter dinámico o de proceso social de la planificación; no hay identificación de actores y agentes del desarrollo. Tampoco se enfatiza que el diagnóstico es una fase permanente que debiera retroalimentarse con la implementación y evaluación de los programas.

Estas reflexiones conducen a preguntarse acerca de las características de los diagnóstico locales.

La investigación bibliográfica plantea que la puesta en práctica del desarrollo a partir de la comunidad, requiere de un diagnóstico que es radicalmente diferente de aquellas recopilaciones de información de carácter global o regional. La programación local requiere de un NIVEL DE DETALLE que entraña dificultades. Hay que tener en cuenta que las decisiones afectan a personas que viven en comunidades reales condicionadas por determinados factores ambientales, históricos y sociales. La situación está dada y para iniciar su transformación será necesario considerarla en toda su heterogénea complejidad. Todo esto implica tener muy claro el ámbito que debe abarcar el SUJETO del diagnóstico que será tanto más eficaz y completo si todos los aspectos se incluyen desde la etapa de preparación del plan de diagnóstico. En este sentido, es necesario tener presente la capacidad de acción de la comunidad medida en términos de organización interna y capacidad de liderazgo, como así mismo deben considerarse ventajas de inicio que implica la situación anterior, como los aspectos materiales incorporados dentro del área de la comunidad. Lo expuesto presupone un criterio de uniformidad mínimo bajo el cual no debería estar ninguna comunidad y sobre la cual las diferencias serán establecidas por los elementos considerados anteriormente. Políticas y programas, objetivos, diagnósticos, interpretación y análisis, así como la evaluación, deben estar

perfectamente concatenados. "El estudio, entonces, deberá tener una estructura que se ajuste a los procesos de programación, lo que se logrará con la organización cuidadosa del trabajo y la preparación y estandarización previa de los instrumentos, de modo que éstos sirvan a los propósitos de la planificación regional o nacional" (ONU, 1967).

La definición del diagnóstico significa primeramente visualizar grandes características de los espacios geográficos derivadas del tipo y forma de desarrollo de los factores de producción, así como de condicionantes ambientales: áreas urbanas metropolitanas, áreas rurales, fronteras de expansión, zonas deprimidas, zonas agrícola de exportación, etc. Luego, es necesario reconocer las variables más pertinentes y los indicadores más adecuados.

Respecto de los "indicadores sociales se constata la preferencia por aquéllos que arrojan información sobre el objetivo fundamental del Estado en este campo: la reproducción de la fuerza de trabajo útil para el proceso de desarrollo capitalista y el manejo adecuado de los conflictos sociales: analfabetismo, mortalidad, natalidad, educación, vivienda, salud, etc." (Ramírez, 1985). En la mayoría de los casos, los diagnósticos contienen inmensos volúmenes de información, básicamente cuantitativa y de claro sesgo economicista y de dudosa utilidad práctica. Por esto mismo, actualmente se plantea que la construcción de nuevos



indicadores implica dirigir la atención hacia aquéllos que son medulares en la problemática que enfrentan esos sectores, e implica también construir indicadores que den cuenta, no de situaciones estáticas, sino de procesos de cambio, los cuales son vistos a través de series de valores sucesivos, de carácter mecánico, sin interacción entre ellos y sin tener en cuenta que lo dinámico y lo sucesivo no son sinónimos.

Ramírez (1985) plantea, a manera de proposición, la creación de los siguientes tipos de indicadores:

1. La construcción de indicadores que den cuenta de la evolución de las contradicciones propias de nuestras formaciones sociales. Esto implica alejarse de los indicadores que "homogenizan" artificialmente la sociedad, y atender a la existencia de los siguientes elementos:

a) Clases sociales diferenciadas y ubicadas en posiciones específicas dentro de la sociedad, con diferente acceso a los medios de producción, con diferencias notables en los niveles de ingreso, de participación y acceso a la cultura y a los procesos de decisión política, con diferentes formas de organización y diferentes objetivos de largo plazo.

b) Grupos étnicos diferenciados y, a veces, mayoritarios, cuyos valores, aspiraciones y objetivos de desarrollo no coinciden

con los de los organismos financieros internacionales o con los teóricos y técnicos en desarrollo de los países capitalistas metropolitanos.

c) Regiones y sectores sociales y económicos de menor desarrollo relativo, donde subsistan condiciones precapitalistas de producción y organización, con una lógica social y un conjunto de problemas difícilmente incorporables en la construcción de indicadores nacionales diseñados para sociedades capitalistas desarrolladas y homogéneas.

2. La elaboración de indicadores que permitan diagnosticar más efectivamente la evolución del complejo de contradicciones que caracterizan las relaciones económicas exteriores de la región.

Si bien hay consenso en señalar a la dependencia como un factor fundamental, aunque no exclusivo, del subdesarrollo, no hay un conjunto de indicadores que permitan precisar la evolución de una situación de dependencia. Aparte del coeficiente de los términos de intercambio, es difícil tener otros datos de este género como podrían ser los referidos a la relación inversión extranjera-salida neta de capital, remuneración al trabajo nacional-remuneración al capital extranjero, evolución del valor producido localmente-valor producido en los países centrales.

El autor señala que éste es un campo de exploración y solamente constituye un planteamiento tentativo.

Estos planteamientos en torno al problema del diagnóstico en la perspectiva del desarrollo local solamente pretenden poner en evidencia la necesidad de discutir interdisciplinariamente las características y contenidos de los mismos para hacerlos funcionales con las teorías de desarrollo, cambio social y dinámica comunitaria. En todo caso, es necesario destacar la forma de integrar los indicadores que den cuenta de las varias aspiraciones y deseos, es decir, el ámbito de las variables cualitativas.

"La principal diferencia en la capacidad de gobierno radica generalmente en la pobreza y rigidez del cálculo que precede y preside la acción del gobernante, vale decir de sus métodos de planificación" (Matus, 1987).

En la metodología de la planificación es importante, por lo mismo, el proyecto político por el cual votó la comunidad, y que influirá en la recopilación y análisis de la información concreta que es la materia prima con que se trabaja, y el diagnóstico que deberá mostrar con claridad los problemas, prioridades y objetivos que emergen de la praxis territorial y social.

En síntesis, el Diagnóstico es el punto de partida del proceso de planificación y debe orientarse en la identificación de las

determinaciones y relaciones causales que inciden en la producción de los fenómenos sociales y en las posibilidades reales de acción. O sea, el Diagnóstico en el nivel local debiera situarnos en el punto inicial en que juegan los grupos sociales que están afectados por la situación y, al mismo tiempo, aportamos elementos para el análisis de la evolución desde la situación inicial a la situación futura, ubicando los espacios estratégicos para la acción (brecha con la situación deseada). El interés por el diagnóstico no es conocer por conocer, sino CONOCER PARA ACTUAR Y CONTRIBUIR A LAS TRANSFORMACIONES.

Como en muchos aspectos, la planificación local es un proceso de solución de problemas (con gran participación de la comunidad), el Diagnóstico deberá definir la naturaleza de los problemas, el alcance de las dificultades que deberán enfrentarse y los elementos cardinales para las necesarias decisiones que pueden hacerse, tomando en consideración las limitaciones de recursos, los tiempos y las estructuras existentes. Se considera útil que las conclusiones se centren en, por lo menos, cuatro conceptos (ONU, 1967): a) objetivos, b) recursos, c) normas de conducta, y d) conceptos de racionalidad técnica y administrativas.

Ahora bien, este marco de referencia analítico aparentemente pragmático, deberá ser complementado por los contenidos del proyecto político que preside a la acción: teorías de desarrollo,

de cambio social y de dinámica local, centrándose en estos espacios como sistema socio-económico.

"El Diagnóstico deberá mostrar claramente los objetivos que deberán alcanzarse en las diversas etapas del programa; la influencia de las limitaciones de recursos en la definición de la estrategia y la fijación de prioridades; la forma en que las actitudes y valores de la población y los servicios técnicos conforman la selección de instrumentos para el programa; el efecto que tienen las estructuras burocráticas, políticas y sociales sobre las actividades que pueden emprenderse, y la forma en que las orientaciones actuales y previstas del programa se relacionan con estos interrogantes" (ONU, 1967).

e) Ahora bien, en función de los antecedentes y datos proporcionados por el período de información y diagnóstico, pasamos a las fases de construcción y evaluación del proceso de planificación local que coinciden casi con las del proceso de planificación nacional aunque entre las primeras se incluye una nueva que es la de concertación.

El proceso en el nivel local se desarrolla a través de una primera etapa de información, diagnóstico y concertación de políticas entre el gobierno nacional y el local más los organismos del sector privado y de la participación popular; y de una segunda etapa de construcción y evaluación con diversas fases: formulación

democrática y participativa de las políticas, planes y proyectos locales; otra de discusión en toda la comunidad local; una tercera de ejecución; una cuarta de control y una quinta de evaluación y revisión de las políticas, planes y proyectos locales.

Ya hemos hablado de la etapa de información, diagnóstico y de concertación de políticas. La segunda etapa comienza con la selección de alternativas que consiste en proponer las alternativas de programas de los planes de desarrollo local en función de sus énfasis: socio-cultural; económico-financiero; físico-territorial; e institucional-administrativo. La alternativa seleccionada, después de cumplir los conductos regulares de aprobación técnica, pasa a integrarse a la fase de formulación del plan.

En la formulación del plan se definen las políticas orientadoras del plan de desarrollo local referidas a los acuerdos alcanzados. En general, la definición de políticas, la determinación del programa de inversiones y el señalamiento de los instrumentos de ejecución también están muy determinados por las formas de integración y concertación asumidas entre planes y proyectos nacionales, el gobierno local, la demanda de la comunidad y la del sector privado local. La formulación de un plan de desarrollo local si bien lo realiza el respectivo organismo técnico del Gobierno Local, integrando los criterios de todas las partes involucradas, solamente está terminada con la concertación de intereses entre la Comunidad y el Gobierno Local y la sanción

legislativa del cuerpo edilicio, del concejo municipal o del órgano que hace las leyes, decretos o instructivos locales.

La tercera, cuarta y quinta fases, referidas a la implementación, control y evaluación dependen de la estrategia que haya adoptado el Gobierno Local, especialmente, en la forma asuma la participación como síntesis de la acción de los organismos sociales y privados.

#### 4.3.3 La noción de proceso de planificación

El Municipio no es solamente decisivo como en el self government anglosajón o como en la creación administrativa del Estado según la tradición francesa sino que lo es más en cualquier estrategia de descentralización del Estado o de construcción democrática de las regiones.

Como se sabe, el desarrollo moderno del Estado supone un acelerado proceso de descentralización política y administrativa donde los poderes locales son decisivos en el progreso de la regionalización y otras formas de transferencia de atribuciones y recursos a los organismos subnacionales.

En general, la descentralización es una respuesta a una situación de centralización. Hasta el presente, el Estado

latinoamericano ha desarrollado pautas centralizadoras como las siguientes:

- la hipertrofia normativa o el excesivo "reglamentismo",
- la concentración de los recursos financieros en los niveles centrales del Estado,
- la proliferación de entes u organismos autónomos de carácter sectorial, y
- la tendencia a actuar mediante órganos periféricos desconcentrados o semiautónomos.

Los actores principales del Estado-nación tienen un acentuado carácter estatal o nacional:

- Gobierno y parlamento,
- Administración Pública o administraciones públicas,
- partidos políticos,
- los grandes medios de comunicación social, y
- las grandes empresas o instituciones prestadoras de servicios públicos y financieros.

Si bien estas tendencias han reinado, no es menos cierto que, desde los años 40, tienden a revertirse frente a "los modelos hiperpolíticos" de los regímenes autoritarios y totalitarios; a los excesos de la intervención estatal en las economías mixtas y cierto imperialismo del Estado en las economías centralmente planificadas;



y a las deseconomías y disfuncionalidades específicas generadas por la centralización, tales como el burocratismo, sectorialización, pérdida de coherencia y de agilidad de los procesos decisorios, disminución del control social, aumento de los gastos de funcionamiento interno de los aparatos, etc. Todo esto ha conducido a replantear la legitimidad y eficiencia del nivel local como lugar de consenso, expresivo de clases y grupos sociales, y de mecanismo de participación política y social que se encuentra más próximo a los ciudadanos.

En la actualidad las democracias modernas postulan como objetivos estratégicos, en su desarrollo e implantación plural, popular y nacional a: la descentralización (como proceso político-administrativo); la revalorización de los poderes locales; la necesidad de su reestructuración para asumir eficientemente competencias, atribuciones y recursos; la potenciación del autogobierno y de la participación social y política de la comunidad en los circuitos decisorios, de desarrollo y de planificación del Estado y sociedad.

La noción de proceso de planificación implica el sentido de continuidad, de estrecha ligazón e interdependencia que existe entre los fenómenos y procesos sociales, superando constantemente objetivos y metas y retroalimentando de manera ininterrumpida al proyecto político que sustenta a las políticas de desarrollo y al plan.

El efecto gobierno local como parte del proceso de planificación involucra a instituciones, sectores y actores sociales, escenarios y fases que caracterizan a las dimensiones, formulación y preparación de un plan global.

Cuando la planificación se define como proceso se está afirmando que la formulación de objetivos es seguida, de manera continua y coherente, por la acción de llevarlos a cabo, lo que significa una constante y dinámica toma de decisiones.

La instrumentación técnica y social del proyecto político se realiza en el nivel nacional a través del proceso de planificación, determinando los actores, la naturaleza y características que asumirá tal instrumentación. Las políticas, planes y proyectos nacionales tienen en nuestros países al Estado como actor fundamental y decisivo, siendo claro, también, que el mismo Estado proporciona y regula el o los escenarios en que los otros actores internos o externos interactuarán.

#### 4.3.4 Actores y escenarios en la planificación local y su efecto nacional

Al nivel más abstracto es posible afirmar que es el Estado el actor más válido en la planificación, desde el instante que es el poseedor indiscutido de la coacción legítima, de la capacidad de influir decisivamente sobre otros posibles actores y

cuenta con el aparato estatal susceptible de llevar a cabo las decisiones que adopta.

En la literatura sobre economía y políticas públicas, resulta ya normal la indistinta utilización de los términos Estado, Gobierno, Area o Sector Gubernamental y Sector Público para referirse a la acción e intervención de la sociedad política en la totalidad social. En los países capitalistas y, en general, en todas las sociedades modernas, el agente principal en el funcionamiento de las economías y de las estrategias de desarrollo sigue siendo el Estado y, de manera fundamental, lo que se denomina su Sector Público.

Ahora bien, si se intenta ubicar en qué parte del Estado se encuentra el escenario local, una posibilidad es partir de lo que Milliband denomina Sistema de Estado. Según este autor, el término "Estado" designa a cierto número de instituciones particulares que, en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema de estado.

El Estado es la parte particularmente política de la formación económico-social, y su sistema, visualizado como el poder estatal mismo, comprende: a) un área político-institucional, o sea, el ejecutivo político, el gobierno, cuyo contenido básico está en la Presidencia, Oficina del Primer Ministro, Presidente del Gobierno,

Ministerios o Secretarías, Subsecretarías, Servicios dependientes, otras unidades semi-autónomas; b) un área administrativa, o sea, la Administración, que comprendería la Administración Pública y actividades económicas, sociales y culturales donde el Estado participa directa o indirectamente, las empresas públicas, la banca central, las comisiones reguladoras; c) un área militar que, en lo sustantivo, es la Fuerza Militar (Mar, Aire, Tierra), las Fuerzas Paramilitares, de Seguridad y Policía; d) un área Judicial que provee y administra a la justicia, jueces, ministros y cortes de justicia; e) un área del Gobierno Subcentral que se integra con los entes locales; y f) un área de Representación con sus Asambleas representativas, cuerpos y formaciones representativas, tales como las Cámaras de Representantes, los partidos, sindicatos, gremios y organizaciones sociales.

En concreto, el escenario local se ubica en el sistema de estado en el área del Gobierno subcentral y teniendo presente que el actor más legítimo del proceso de planificación es el Estado, es lógico que sus organismos y agencias nacionales y regionales jueguen un papel destacado en el proceso de planificación del desarrollo local. Es el Estado el que proporciona el escenario en que interactúan los múltiples actores del proceso y, también, es éste el que dicta las normas que lo rigen aunque sí, de manera fundamental en el nivel local, motivando en determinados casos o haciendo viable la demanda ciudadana. En verdad, en los marcos del escenario local no solamente actúan los organismos y agencias

nacionales y regionales sino que también aquéllas metropolitanas y municipales, del sector privado y de las organizaciones sociales (que integran la demanda local) y el sistema de participación desde abajo. Todos estos actores defienden sus propios proyectos cuando los tienen, sus ideas matrices o ideas-fuerzas cuando las han estructurado, sus intereses en la medida en que sí o no son consultados por los otros actores, proyectos y visiones sobre el desarrollo, la planificación y la participación del país, de la región, y de los asentamientos menores. En este sentido la fase de concertación del plan de desarrollo local con el nacional es decisiva para la suerte y evolución del sistema de planificación nacional.

El escenario local más calificado en América Latina se corresponde con lo que son hoy las capitales regionales, las áreas metropolitanas y ciudades medianas y menores con sus respectivos entornos municipales urbanos, rur-urbanos y rurales. En ellas normalmente el nivel político-institucional de gobierno y administración es el Municipio que tiende a ser definido como la unidad política y escalón básico de la sociedad y activador de su desarrollo y planificación integrales.

En el escenario local, que por sus mismas dimensiones asume niveles crecientes de complejidad, intervienen una diversidad de actores fuera de aquéllos que ya hemos nombrado e inclusive se despliegan otros escenarios donde se confrontan y compiten nuevos

intereses, como por ejemplo el de las empresas constructoras, sus abastecedores habituales y los trabajadores de unas y otros, todos los cuales serán afectados o favorecidos por las características y dimensiones del plan concertado por los organismos y agencias del gobierno nacional, el gobierno local y sus agencias, el sector privado y los organismos de participación comunitaria.

En general, se puede sostener que los actores principales tienen un grado de participación efectiva dependiendo de la estructura de poder, de la naturaleza del proyecto socio-político y de las fuerzas sociales y económicas involucradas. En un contexto de poder autoritario que conlleva un proyecto socio-político del mismo tipo, el peso de las políticas, planes y proyectos del gobierno es determinante, convirtiéndose los gobiernos locales en instrumentos de ejecución y el sector privado y los organismos participativos en factores de complementación de la iniciativa jerárquica. En un contexto de poder democrático, con un proyecto socio-político de similar carácter, el gobierno central consulta, dialoga y entrega a la comunidad y a su gobierno local, sus políticas, planes y proyectos para que se integren con la demanda de la comunidad y del área privada a través de una verdadera concertación de intereses y proyectos. El rol de la burocracia gubernamental nacional y local es de suma importancia en el esquema democrático, ya que viabiliza, motiva y alienta a la demanda ciudadana y privada, dependiendo de la forma que ésta asume y se presenta.

Los actores externos de la planificación local son normalmente los organismos de cooperación técnica internacionales, las agencias financieras y las empresas transnacionales. No entraremos a una caracterización acabada de estos actores, ya que los primeros son solicitados para colaborar o asistir a los gobiernos o consultan sus opiniones y servicios. En el caso de las empresas transnacionales, las relaciones más corrientes se llevan a cabo en el nivel central del Gobierno y las intervenciones que éstas pudieran tener en el plano local tiene mucho que ver con las localizaciones de oficinas y plantas, impuestos, insumos, niveles de sueldos y salarios, etc. que aquí se realizan. Demás está decir que la acción local generada por las empresas transnacionales cae de lleno en el nivel de las relaciones intergubernamentales y de las transferencias verticales y horizontales.

#### 4.3.5 Dimensiones del proceso de planificación local

Las dimensiones y estilos de la planificación descentralizada del desarrollo local dependen del tipo o estrategia de desarrollo adoptada por un país y del proyecto político que lo informa.

Las posibilidades de hablar de una dimensión capitalista -en todas sus acepciones ya sea de los centros, periférico, dependiente, mixta, etc.- y de otra de carácter socialista, en sus

más diversas interpretaciones, puede ser una forma de abordaje muy general y, hasta cierto punto, conflictiva por las visiones ideopolíticas que los términos contienen. De aquí es que preferamos un acercamiento más sesgado y tomando prestada cierta terminología del análisis territorial, tentemos hablar de: a) una dimensión intralocal, y b) una dimensión interlocal o de sistema (nacional) de ciudades y otros entes locales.

Si bien la dimensión intralocal se ve limitada por las heterogeneidades propias de este nivel micro-espacial, sus disparidades económicas, sociales e institucionales, no es posible dejar de lado, en la configuración de su análisis, el hecho de ser el medio natural donde los hombres realizan sus actividades, se instaura su cooperación y se organiza su acción. Las capitales regionales, las áreas metropolitanas y las ciudades -medianas y menores-, sus municipios y organismos comunitarios, tomadas así como unidad de análisis, aparecen como instancias de organización, administración, nucleamiento institucional de las políticas de desarrollo, planificación y participación; como el medio institucional y operativo de las inversiones, presupuestos y programación financiera; como el ámbito en que toda la sociedad local organiza sus actividades de desarrollo social y cultural, y como la esfera donde lo nacional y lo local adquieren la dimensión espacial y territorial de base y punto de apoyo para su desarrollo urbano, rural, económico y socio-político.



La dimensión interlocal o de sistema (nacional de ciudades y otros entes locales) parte de la premisa que son éstas fundamentales para estructurar el territorio. Las bases teóricas del sistema de ciudades están constituidas por las recientes aportaciones de la geografía urbana, de la economía regional, de la planificación urbana y de la planificación descentralizada.

Los problemas de las ciudades y localidades no tienen su origen solamente en tal o cual urbe o asentamiento y tampoco pueden ser resueltos únicamente desde dentro de la ciudad. El desarrollo urbano está inmerso en numerosos efectos multiplicadores no locales, por lo cual las ciudades y localidades solamente pueden entenderse en el contexto de un sistema de ciudades. El ámbito del sistema de ciudades está en relación directa con el o los problemas a enfrentar.

El territorio del mundo tiene un sistema mundial de ciudades, en cada país se discierne un sistema nacional de ciudades, en las regiones sucede otro tanto, hasta alcanzar a las unidades territoriales menores. Lo que define la posición de una ciudad en un nivel u otro del sistema es la naturaleza de sus funciones en el contexto del sistema mundial. Las ciudades de rango mundial desempeñan funciones tales como poner en práctica inventos; generar innovaciones intelectuales y culturales; poseer servicios cuaternarios de nivel o categoría mundial -"think tanks", fundaciones, instituciones internacionales, ser sedes de otras

actividades mundiales de alto perfil de opinión internacional-, museos, teatros o tiendas a nivel mundial, oficinas centrales de empresas transnacionales. Las ciudades de rango nacional son aquéllas cuyas funciones se caracterizan por adoptar innovaciones externas; poseer servicios cuaternarios de rango nacional; museos, teatros, tiendas a nivel nacional; oficinas centrales de empresas nacionales. Las ciudades de rango regional desempeñan funciones de lugar central y contacto de otras ciudades medianas y menores, localidades y asentamientos rur-urbanos y rurales; sus funciones características son comerciales mayoristas y terminales de transportes. Las ciudades de rango menor tienen características definitorias en función del lugar que ocupan en el sistema de ciudades y localidades menores, ya que la principal de un sistema está mucho más ligada que las otras al sistema regional y, por lo mismo, sus funciones comerciales, financieras y de conexión vial, ferroviaria y sistemática son más complejas.

**CAPITULO V****PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO: CLAVES EN LA VIABILIDAD  
DEL PLAN MUNICIPAL**

En el contexto del gobierno nacional y de su sector público juega un rol decisivo lo que se ha dado en llamar la Administración Financiera Pública que comprende la presupuestación, la contabilidad, la auditoría y la administración tributaria fiscal.

Dentro de la acción del Sector Público, el presupuesto y la gestión financiera han continuado concitando la atención como instrumentos sustantivos para acelerar el desarrollo, más aún cuando los aspectos espaciales de la economía y la sociedad están siendo objeto de interés creciente en la región. Así, también, las tendencias al desarrollo desequilibrado no sólo se corresponden con los factores de poder e influencia en las esferas superiores de gobierno, sino que además se fundamentan en las heterogeneidades regionales y locales.

Por otra parte, se discute hoy, en el escenario latinoamericano, cuáles son las formas más racionales y operativas para integrar al nivel subnacional al proceso de planificación del desarrollo a fin de que asuman responsabilidades, beneficios y esfuerzos en este proceso.

Hasta ahora los avances en los niveles regionales y locales son insuficientes y la planificación tiende al "cortoplacismo", a lo operativo y a buscar síntesis parciales en los presupuestos. Los problemas originados por el desarrollo espacialmente desequilibrado son enfrentados por el presupuesto, adecuándolo a los requerimientos regionales y locales a través de la adopción de nuevas metodologías, nuevos esquemas institucionales e instrumentos operativos.

Las dificultades que se le plantea a la planificación para el mediano plazo, y a la planificación en su conjunto, debido a la crisis, a la inestabilidad actual de la economía internacional y la complejidad del desarrollo espacial y territorial, están obligando a los gobiernos a perfeccionar y modernizar sus estructuras presupuestarias, tanto para el engarce con los planes operativos anuales como con los demás instrumentos y niveles de la planificación del desarrollo.

Tal cual lo sostienen estudios de Naciones Unidas sobre cambios y tendencias en la administración y la hacienda pública para el desarrollo, los países en desarrollo se han incorporado gradualmente a la tendencia de promover mecanismos institucionales, metodologías y actividades para acrecentar la eficacia del presupuesto o de los presupuestos públicos (del gobierno central, de los organismos descentralizados y empresas públicas, y el de los gobiernos locales) como instrumentos de la planificación. Se

entiende que la planificación señala qué es lo que se va a hacer, en qué período, con qué recursos y tras cuáles metas políticas, sociales, económicas o financieras. A su vez, el presupuesto indica cuánto va a costar y de dónde saldrán los recursos.

En estos mismos estudios ya citados de Naciones Unidas, se afirma que en los aspectos territoriales y organizativos se han realizado, con relativo éxito, acciones para que la planificación alcance a todos los niveles y sectores del gobierno y, por lo tanto, guarde estrecha relación con el presupuesto público. También, se ha intentado que la presupuestación se amplíe con fines de información, análisis y aumento de la eficacia técnico-administrativa a todas las actividades descentralizadas y desconcentradas tales como empresas públicas, programas regionales y presupuestos locales.

### 5.1 Estructura estatal y presupuesto

Ahora bien, el tema del presupuesto y el financiamiento como clave en la viabilidad del plan municipal está relacionado en forma estrecha con políticas nacionales de alta sensibilidad para evaluar la gestión de los gobiernos, principalmente en un sistema democrático, tal cuales son: el proyecto político, el plan y el financiamiento del proceso de desarrollo y planificación. La coherencia que debiera existir en estos tres instrumentos de la

macropolítica es un gran desafío para las estructuras estatal, administrativa y social de los países.

Si quisiéramos hoy mostrar la panorámica en que actúan el Estado, los sectores públicos, la sociedad civil y los actores sociales y políticos, tendríamos que concebir, en función del proceso presupuestario, un esquema donde juegan estructuras interrelacionadas (estatal, político-administrativa y la de clases y actores sociales) y diversos componentes principales, secundarios, institucionales, técnicos y operativos.

Suscintamente, las instituciones que integran la estructura estatal (los centros del poder político) serían fundamentalmente:

- a) el Estado y sus poderes básicos: ejecutivo (gobierno), legislativo y judicial;
- b) las provincias y estados como divisiones político-territoriales;
- c) los cabildos, ayuntamientos y/o consejos municipales;
- d) las legislaturas o asambleas legislativas; y
- e) los partidos políticos, en su dimensión articuladora en relación con el aparato burocrático.

En concreto, en la región latinoamericana y principalmente en las economías mixtas, sistemas políticos democrático-representativo y regímenes presidenciales de gobierno, el

presupuesto está contenido en un documento emanado del poder ejecutivo, o sea, del gobierno y su estructura ministerial: ministerios de hacienda y economía y/o de finanzas, de las direcciones de presupuesto de estos ministerios. Hasta el presente, el grado de participación comunitaria, de los ciudadanos organizados, en el origen, elaboración y formulación presupuestaria es inexistente, salvo quizás en el presupuesto del primer año de gobierno, y por vía indirecta, ya que se supone la votación obtenida por los que se hacen cargo del ejecutivo implica una clara manifestación de voluntad política en favor del proyecto o programa presentado para el escrutinio de la ciudadanía. Sin lugar a dudas que debiera existir, por lo menos, alguna fase del proceso presupuestario (y de planificación nacional) en que se contrastan -concertándose- las demandas de la comunidad con las propuestas emanadas del ejecutivo. En esta eventual fase del proceso se debería ejercer la vigilancia ciudadana del gasto público, formular sus propuestas, sus demandas y hacer real su activa participación en la elaboración del presupuesto, de tal modo de mejorar la asignación de recursos y prioridades, la capacidad de gestión del proceso presupuestario y la presentación de programas viables y necesarios.

En este sentido, no es el proceso de programación presupuestaria (como tampoco lo es el proceso de planificación nacional) lo que adolece de fallas sustanciales en el manejo gubernamental de la economía pública, sino que, más que nada, las

formas en que éste (o éstos) se llevan a cabo. La falta de un piso social e institucional en los espacios y niveles territoriales hacen que tanto el presupuesto como la planificación no reflejen con claridad y conocimiento las demandas de la población y aquellas urgencias propias de nuestras sociedades en desarrollo.

Aquí surge un problema dramático de la teoría y la práctica del gobierno latinoamericano, cual es el de la dinámica administrativa, una de cuyas manifestaciones es la coordinación institucional y las articulaciones intergubernamentales, cuestión esta última que se da con mayor énfasis en los sistemas políticos federales.

La falta de coordinación institucional convierte en compartimentos estancos a ministerios, departamentos, direcciones generales, etc. Este hecho lleva a la excesiva centralización del aparato gubernamental y al surgimiento de cuellos de botella administrativos fuera de la natural burocratización de la administración nacional. La formación de "cliques político-administrativo" en los ministerios y departamentos claves de la estructura de poder (político), se hace más evidente en aquéllos que, como los de Hacienda, o Economía, o Finanzas, tienen la principal iniciativa de la programación presupuestaria.

Una natural reacción frente a estas patologías del gobierno y la administración latinoamericana lo constituyen las acciones de



descentralización, desconcentración y perfeccionamiento de la dinámica administrativa que se expresan en, por una parte, la regionalización y fortalecimiento de los gobiernos locales y, por otra, en las distintas fuerzas que impulsan a la acción y mantienen en funcionamiento a la administración estatal: la creatividad, el liderazgo, el planeamiento, la coordinación, el control y la evaluación.

## 5.2 Presupuesto y rentas regionales y locales

En la política presupuestaria, como política pública, la coherencia con las rentas regionales y locales es un problema escasamente abordado por la administración financiera pública y la misma dinámica administrativa en lo que hace a la planificación, la coordinación, la evaluación y el control.

En el tratamiento de esta temática, son de gran sensibilidad factores como la autonomía municipal (financiera y administrativa), las disparidades regionales y cierto "imperialismo" estatal que inhiben una programación más integrativa de los distintos niveles de gobierno y desarrollo y que, en la práctica, queda sujeto a la normativa, subvenciones, asignaciones y transferencias del centro (gobierno central) a las periferias regional y local. Si bien en algunos países (Ecuador, entre otros), los presupuestos locales (seccionales) son sometidos a una suerte, de "toma de razón" (en

referencia a la coherencia con los planes nacionales) por el organismo nacional de planificación, no es menos cierto que, en lo fundamental, la administración financiera local languidece y el producto generado por cada región, provincia, departamento o comuna termina absorbido por el fenómeno "capitalidad" nacional o regional.

En la mayoría de los países en desarrollo, los presupuestos locales son financiados en un 70% por las transferencias de los gobiernos centrales y los niveles de recaudación de ingresos propios se mueven en un rango entre el 20% y el 90%, todo lo cual influye en el presupuesto. Los ingresos locales por lo general, según Alderfer (1964), proceden de las siguientes fuentes: a) porcentaje de los impuestos recaudados por el gobierno nacional; b) impuestos locales sobre la tierra y los edificios, incluidos las explotaciones y productos agrícolas; c) impuestos personales sobre el ingreso individual; d) cuotas de concesiones; e) ingresos provenientes de los servicios públicos; f) subvenciones del gobierno nacional; g) ingresos provenientes de empresas comerciales; h) contribuciones u donaciones voluntarias; e i) préstamos.

En lo que hace a los gastos municipales, éstos están determinados por problemas urgentes a resolver, el tamaño de la organización, la cantidad de población y la extensión territorial. De una u otra forma, los problemas a resolver están señalados en

las leyes que asignan funciones locales, los planes y programas municipales y las demandas comunitarias concretas. En general, en cuanto al tamaño, la población y el territorio existe una evidente heterogeneidad e incluso las tipologías ensayadas no responden a indicadores medianamente estructurados.

Varas (1984) sostiene que el instrumental técnico de la administración financiera local debe estar al servicio de las necesidades de la comunidad y expresarse en programas realistas, por lo cual tiene que viabilizar la programación anticipada de las acciones, asegurar el flujo de fondos de acuerdo con la cronología de los gastos, ser lo menos costoso posible para la propia comunidad y sobre todo, procurar la mayor transparencia pública en las informaciones relativas a la obtención y uso de recursos. El control público, el uso de planes financieros, la sistematización de la información, el uso de presupuestos por programa o presupuestos base cero pueden ser mecanismos adecuados de la programación financiera pública en el nivel local.

En estos cortes verticales del tratamiento del presupuesto como política pública e instrumento de política económica de los gobiernos, se observa la hegemonía del Gobierno central en el manejo de los recursos, asignaciones, inversiones, programas y gastos. Donde existe el nivel regional o la tradición del cuoteo por regiones, estados o departamentos (por ejemplo Colombia), la influencia de las políticas regionales en las direcciones de los

partidos a nivel nacional y del Estado se hace sentir en las principales estancias de la toma de decisiones en éstas y otras materias. No es frecuente, aunque también se de el caso, que Alcaldes, pero de las capitales nacional y regionales, llegaran a tener influencia en las decisiones presupuestarias.

**CAPITULO VI****PROPOSICIONES DE ACCION**

1. En América Latina los Gobiernos Locales deberían constituir el nivel de gobierno, desarrollo y planificación más descentralizado de las estructuras político-administrativa y espacial y, en consecuencia, el escalón político básico y la unidad gubernamental autónoma que se encuentra en mayor relación con la población bajo el nivel central en los sistemas de estado unitarios, o bajo el nivel nacional o regional o provincial en los sistemas federales;

2. La concepción básica que informa el tratamiento de los Gobiernos Locales como soportes sociales e institucionales descentralizados de la planificación del desarrollo, implica entenderlos en perspectiva nacional, insertos en el proceso de dirección y gestión de la sociedad e integrados a los circuitos estratégicos de las políticas nacionales, sustentadas por el respectivo proyecto político. La "coordinación nacional" de las estrategias y políticas locales y la estrecha interrelación existente entre el desarrollo económico-social, la participación popular, y la planificación como síntesis creativa entre el análisis político y el análisis económico, constituyen factores

claves para impulsar un tipo de planificación democrática y descentralizada basada en el esfuerzo solidario y participativo;

3. La comprensión de esta opción se traduce en transformar al Gobierno Local en el principal activador de las estrategias y políticas de desarrollo desde la base territorial, político-administrativa, económica y social. Esto significa: a) la creación de soportes sociales e institucionales reales para la descentralización de la planificación nacional, fortaleciendo las regiones, racionalizando las áreas metropolitanas y el sistema de ciudades medianas y menores y sus respectivos entornos rur-urbanos y rurales, creando un nuevo dinamismo en las relaciones ciudad-campo y campo-ciudad; b) insertar fases en el proceso de planificación tanto global como regionalmente donde se compatibilicen y concerten las demandas locales con las propuestas de los niveles superiores de gobierno, activando el asociativismo municipal y la capacitación de su personal; c) implementar mecanismos viables de financiamiento local que racionalicen las transferencias del gobierno nacional y aumenten los ingresos propios y la rentabilidad de las inversiones; y d) construir canales de participación popular en los procesos de planificación del desarrollo y de toma de decisiones en los distintos niveles gubernamentales;

4. Por otra parte se hace necesario constituir instancias y mecanismos que aseguren la consolidación y reproducción de la

opción adoptada. Al respecto, es urgente capacitar a las instancias locales en áreas como la planificación descentralizada, administración del desarrollo, finanzas municipales, gestión de empresas públicas, gerencia de servicios locales, sistemas de información e informática, desarrollo institucional, programación de políticas sociales, definición de sistemas, procedimientos y de reformas para el sector público local, etc. Al mismo tiempo se necesita activar la constitución de liderazgos (individuales y colectivos) y de organizaciones sociales que, extendiéndose por la sociedad civil, otorguen nuevo dinamismo a los estilos de desarrollo imperantes y, también, reformulen los estilos alternativos necesarios para el juego democrático y participativo;

5. La planificación descentralizada del desarrollo local es una disciplina recién llegada al campo de la planificación aunque los conceptos de localidad, comuna e inclusive ciudad son tan antiguos como la historia humana. Rápidamente este tipo de planificación ha ido adquiriendo legitimidad en los países en desarrollo aunque se encuentra esencialmente en su primera edad.

En este sentido, se puede constatar que, si bien está clara la existencia del nivel local, lo que parece estar nebuloso es el proceso de planificación que lo contiene, la información requerida, la estructura institucional y las articulaciones por las cuales el plan del nivel local se articula con la planificación regional y local.

La planificación descentralizada del desarrollo local es un mecanismo para la óptima utilización de los recursos locales y provee el edificio para la planificación del desarrollo nacional y regional.

En resumen, el establecimiento del nivel local de planificación y desarrollo fortalece las estrategias de descentralización, la democracia comunal, aumenta la participación popular, acerca a la población a la toma de decisiones y aumenta los grados de eficacia, certidumbre y racionalidad en la elaboración e implementación de políticas, planes, programas y proyectos.



## BIBLIOGRAFIA

Ahumada, Jaime (1984): Planificación del Desarrollo Urbano y Metropolitano: la experiencia piloto de Cali, Documento del Programa de Asesoría del ILPES, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (1986): Planificación y Política en el Gobierno Municipal Democrático, Documento del Programa de Capacitación del ILPES, Santiago, Chile.

\_\_\_\_\_ (1987): Actualidad y futuro del Gobierno Local en la Región Latinoamericana y del Caribe, ponencia presentada a la Reunión de Expertos sobre "Estrategias de Descentralización, Desarrollo de Asentamientos Humanos y Gobiernos Locales", organizado por el Centro de Asentamientos Humanos de Naciones Unidas, 18 al 28 de agosto, Nairobi, Kenya.

Ahumada, Jaime y Jorge Israel (1986): Aspectos políticos del Presupuesto, ponencia presentada al XIV Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, 30 de junio al 3 de julio, Buenos Aires, Argentina.

Ahumada, Jaime y Eliana Franco (1989): Municipio y Estado frente a las iniciativas de los espacios territoriales, en "Municipios y organizaciones privadas", Marcela Jiménez, compiladora, Fundación Interamericana y Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Alderfer, H. F. (1964): Local government in developing countries, Mac Graw-Hill Series in International Development, Nueva York, Estados Unidos.

Arocena, José (1987): Los paradigmas del desarrollo y lo local, en Cuadernos CLAEH N° 41, año 12, 1987/1, Montevideo, Uruguay.

Boisier, Sergio (1983): Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en planificación regional, documento CPRD-D-85, ILPES, ONU, Santiago, Chile.

De Mattos, Carlos (1988): Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica latinoamericana de planificación regional, ILPES-CPRD-88, ILPES, ONU, Santiago, Chile.

Dowbor, Ladislau (1988): Planificación descentralizada, Proyecto NIC-85-018/Fundación Friedrich Ebert, Secretaría de Planificación y Presupuesto, Managua, Nicaragua.

Espinoza, Vicente (1983): Poder Local y Participación, en Gestión Local y Descentralización, Ediciones Sur, Documento de trabajo N° 25, Santiago, Chile.

IBAM (1976): Seminario Internacional sobre Reforma y Modernización Municipal en América Latina, Documento final, Río de Janeiro, Brasil.

Jiménez, Marcela et. al (1989): Desarrollo local, Municipio y Organismos no-gubernamentales, Universidad Católica, Santiago, Chile.

Machado, Rafael (1981): Hacia una planificación integrada para Colombia, Ediciones SIAP, Revista de la SIAP, México.

Martner, G. (1976): Planificación y Presupuesto por Programa, Siglo XXI Eds., México.

Matus, Carlos (1972): Estrategia y Plan, Siglo XXI Eds., México.

\_\_\_\_\_ (1987): Política, planificación y gobierno, OPS, Washington DC, Estados Unidos.

Milliband, Ralph (1970): El Estado en la sociedad capitalista, Siglo XXI S.A., primera edición en español, México.

Municipio de Las Condes, Secretaría Comunal de Planificación y Estudios (1983) Diagnóstico Comunal Base, Santiago, Chile.

O. N. U. (1961): Descentralización para el Desarrollo Nacional y Local, Ginebra, Suiza.

\_\_\_\_\_ (1963): ECAFE Seminar on Central Services to Local Authorities: Asia.

\_\_\_\_\_ (1963): Descentralización para el Desarrollo Regional y Local, Nueva York, Estados Unidos.

\_\_\_\_\_ (1964): ECA Seminar on Central Services to Local Authorities: Africa.

\_\_\_\_\_ (1965): Sistemas de Personal en los Gobiernos Locales, Ginebra, Suiza.

\_\_\_\_\_ (1966): Adiestramiento en los Gobiernos Locales, Nueva York, Estados Unidos.

\_\_\_\_\_ (1968): Aspectos Administrativos de la Urbanización, La Haya, Holanda.

\_\_\_\_\_ (1970): Instituciones de Crédito para Gobiernos Locales, Wiesbaden, Alemania.

- \_\_\_\_\_ (1970): Aspectos Administrativos de la Urbanización, Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1973): Principales esfuerzos sobre Reformas de los Gobiernos Locales, Nueva York, Estados Unidos.
- \_\_\_\_\_ (1975): La Reforma de la Administración Local: Análisis de la Experiencia de determinados Países, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Nueva York.
- Palma, Eduardo (1985): La descentralización de la política social, ILPES, Santiago, Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1990): Desarrollo Humano, Informe 1990, PNUD, Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia.
- Rappoport, A. (1974): Conflict in Man-made Environment, Penguin Books, Baltimore, Estados Unidos.
- Raczynski, Dagmar y Claudia Serrano (1987): La Municipalización en el desarrollo social de la comuna, CIEPLAN, Documento de Trabajo.

\_\_\_\_\_ (1988): Descentralización y planificación local: la experiencia de municipios en comunas pobres de Santiago, CIEPLAN, Estudios N° 22.

\_\_\_\_\_ (1988): ¿Planificación para el desarrollo local? La experiencia de algunos municipios de Santiago, CIEPLAN, Estudios N° 24.

Ramírez, Gonzalo (1983): Indicadores socio-económicos para el desarrollo, FLACSO, Costa Rica.

Reunión Técnica para el Financiamiento y Desarrollo de la Capacitación Municipal, Subregión: México, Centroamérica y el Caribe (1990): Capacitación y desarrollo de recursos humanos en el nivel municipal, UAM-A, INAP, CIDE, SPP, Secretaría de Gobernación, ILPES, Gobierno del Estado de México, Valle de Bravo e Ixtapan de la Sal, Estado de México.

Seminarios (1982): Planificación Integral del Desarrollo Municipal y Primer encuentro de Alcaldes de Colombia, ILPES-PNUD, Cali, Colombia.

\_\_\_\_\_ (1982): Gestión del Desarrollo Institucional Municipal, ILPES-PNUD, Cali, Colombia.

- \_\_\_\_\_ (1984): Gobierno Municipal y Gobierno Nacional, Sociedad Interamericana de Planificación y Sociedad Mexicana de Planificación, Morelia, Michoacán, México.
- \_\_\_\_\_ (1985): Primer Seminario Latinoamericano de Planificación del Desarrollo Municipal, CEPAL/ILPES, PNUD, Liga Municipal Dominicana, Sindicatura de la Ciudad de Santo Domingo, República Dominicana.
- Smith, R. S. (1974): Financiamiento de las ciudades en los países en desarrollo, Finanzas y Desarrollo, Vol. XI, N° 1, marzo, pp. 9-12.
- Solari, Aldo et. al (1980): El proceso de planificación en América Latina: escenarios, problemas y perspectivas, Cuadernos del ILPES N° 26, CEPAL/ILPES/ONU, Santiago, Chile.
- Trivelli, P. (1970): Evaluación de la Base del Sistema de Ingresos Municipales: Síntesis y Conclusiones, Programa Desarrollo Comunal-IDEC, Documento de Trabajo, CIDU, N° 30, octubre, Santiago, Chile.
- Varas, C. (1984): Teoría del Gobierno Municipal, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Wheeler, H. (1971): Democracy in a Revolutionary Era, Pelican Books, Middlesex.

Wolfe, M. (1976): El desarrollo esquivo, Fondo de Cultura de México, México.

Zolezzi, Ch. M. y A. Sánchez (1979): Municipalidad y Gobierno Local. El D.L. N° 22250 en el Tapete, DESCO, Lima, Perú.